RECUEIL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION REPORTS

1986

Arrêtiste/Editor
Joan Archer Cournoyer, LL. L.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. TT12-3/1986
ISBN 0-660-55752-5

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue TT12-3/1986
ISBN 0-660-55752-5

90-06046/

1986

MEMBRES DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
MEMBERS OF THE CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

Président intérimaire et vice-président (Droit) / Acting President and Vice-President (Law)

J.D. Thompson, c.r. / Q.C.

Vice-président (Recherche) / Vice-President (Research)

Yves Dubé[1]

Commissaires / Commissioners

M.D. Armstrong[2]
J.-L. Bourret
D.H. Chapman
J.A.L.G. Drainville
D.H. Jones, c.r. / Q.C.
Hon. M. Lambert, c.p. / P.C., c.r. / Q.C.
M. Landers
P. Langlois
J.M. McDonough
Hon. J.C. Munro, c.p. / P.C.
R.J. Orange
A.-M. Trahan, c.r. / Q.C.[3]
J.F. Walter
B.R. Wolfe

Comités	Présidents / Chairmen	Committees
Transports aériens	P. Langlois	Air Transport
Transports par pipe-line de denrées	D.H. Jones, c.r. / Q.C.	Commodity Pipeline Transport
Politique en matière de transport international	J.M. McDonough	International Transport Policy
Transports par chemin de fer	J.F. Walter	Railway Transport
Transports par eau	R.J. Orange[4] A.-M. Trahan, c.r. / Q.C.	Water Transport
Transports par véhicule à moteur	J.G. Drainville	Motor Vehicle Transport
Révision	J.D. Thompson, c.r. / Q.C.	Review

Secrétaire de la Commission / Commission Secretary

D.W. Foley

1. Fin de mandat le 1er septembre 1986.
2. Fin de mandat le 4 août 1986.
3. Nomination au poste de sous-ministre associée, ministère de la Justice, le 2 juin 1986.
4. Nomination à la présidence du C.T.E. le 27 juin 1986.

1. Term expired September 1, 1986.
2. Term expired August 4, 1986.
3. Appointed Associate Deputy Minister of Justice June 2, 1986.
4. Appointed W.T.C. Chairman June 27, 1986.

La Commission canadienne des transports désire remercier le Conseil canadien de la documentation juridique, et plus particulièrement Madame Joan Archer Cournoyer, arrêtiste, pour la préparation de ce recueil.

The Canadian Transport Commission wishes to express its appreciation to the Canadian Law Information Council, and especially to Mrs. Joan Archer Cournoyer, Editor, for the preparation of these materials.

SOMMAIRE

	Page
Page titre	i
Liste des commissaires	iii
Table des décisions, ordonnances et rapports	vii
Table de la jurisprudence citée	xv
Table des décisions et ordonnances citées	xxiii
Table des lois citées	xxvii
Table des règlements cités	xxxix
Table des règles citées	xxxxi
Table de la doctrine citée	xxxxi
Index	937

CONTENTS

	Page
Title page	i
List of Commissioners	iii
Table of Decisions, Orders and Reports	xi
Table of Cases referred to	xix
Table of Decisions and Orders referred to	xxv
Table of Statutes referred to	xxxiii
Table of Regulations referred to	xxxix
Table of Rules referred to	xxxxi
Table of Authorities referred to	xxxxi
Index	945

TABLE DES DÉCISIONS, ORDONNANCES ET RAPPORTS

	Page
A	
A.B. McLean Ltd. (Re)	359
Administration de pilotage des Laurentides (Re)	39
Air Experts Enrg. (Re)	797
Air Ontario Ltd., 23 janvier 1986 (Re)	771
Air Ontario Ltd., 17 décembre 1986 (Re)	922
Air Satellite Inc. et Pem-Air Ltd. (Re)	912
Alert Airways Group (Re)	415
Arctic Transportation Ltd. (Re)	331
Atlantic Container Express Inc. (Re)	525
Austin Airways Ltd., 31 janvier 1986 (Re)	808
Austin Airways Ltd., 23 juin 1986 (Re)	864
C	
Canadian Transit Co. c. 429106 Ontario Ltd. (Re)	665
Canadien Pacifique Ltée, 15 mai 1986 (Re)	367
Canadien Pacifique Ltée, 6 juin 1986 (Re)	377
Chemin de fer Quebec North Shore and Labrador (Re)	734
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 24 mars 1986 (Re)	482
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 3 juin 1986 (Re)	407
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 3 juin 1986 (Re)	410
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 10 octobre 1986 (Re)	459
Concorde Executive Air, Inc. (Re)	931
Cooper Barging Service Ltd. (Re)	347
F	
Freisting (Re)	421
G	
Gander (Ville de) (Re)	870
Greyhound Lines Canada Ltd. (Re)	658
K	
Kenn Borek Air Ltd. (Re)	855

Page

L

Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée, 4 avril 1986 (Re) 840
Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée, 18 décembre 1986 (Re) 927

M

Manitoba (ministère de la Voirie et des Transports) (Re) 694

N

Nakina (Canton de) c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Re) 445
National Express Aviation Ltée (Re) 830
North Cariboo Flying Service Ltd. c. Northwest Territorial Airways Ltd. 883

P

Pacific Western Airlines Ltd. (Re) 879

Q

Quebecair (Re) 917
Quebecair (Re) 801

R

Rigel Airways Ltd. (Re) 850
Ruth Adelia (Re) 888

S

Saskatchewan (Ministère de la Voirie et des Transports) (Re) 763
Semences fourragères en sacs (Re) 699

T

TerraTransport (Re) 3

Page

V

VIA Rail Canada Inc. (Re) 437

W

Wardair Canada Inc. (Re) 837
Winnipeg (Ville de) (Re) 756

TABLE OF DECISIONS, ORDERS AND REPORTS

	Page
A	
A.B. McLean Ltd. (Re)	359
Air Experts Enrg. (Re)	797
Air Ontario Ltd., January 23, 1986 (Re)	771
Air Ontario Ltd., December 17, 1986 (Re)	922
Air Satellite Inc. and Pem-Air Ltd. (Re)	912
Alert Airways Group (Re)	415
Arctic Transportation Ltd. (Re)	331
Atlantic Container Express Inc. (Re)	525
Austin Airways Ltd., January 31, 1986 (Re)	808
Austin Airways Ltd., June 23, 1986 (Re)	864
C	
Canadian National Railway Company, March 24, 1986 (Re)	482
Canadian National Railway Company, June 3, 1986 (Re)	407
Canadian National Railway Company, June 3, 1986 (Re)	410
Canadian National Railway Company, October 10, 1986 (Re)	459
Canadian Pacific Air Lines, Ltd., April 4, 1986 (Re)	840
Canadian Pacific Air Lines, Ltd., December 18, 1986 (Re)	927
Canadian Pacific Ltd., May 15, 1986 (Re)	367
Canadian Pacific Ltd., June 6, 1986 (Re)	377
Canadian Transit Co. v. 429106 Ontario Ltd. (Re)	665
Concorde Executive Air, Inc. (Re)	931
Cooper Barging Service Ltd. (Re)	347
F	
Forage Seeds in Sacks (Re)	699
Freisting (Re)	421
G	
Gander (Town of) (Re)	870
Greyhound Lines Canada Ltd. (Re)	658
K	
Kenn Borek Air Ltd. (Re)	855

Page

L

Laurentian Pilotage Authority (Re) 39

M

Manitoba (Department of Highways and Transportation) (Re) 694

N

Nakina (Township) v. Canadian National Railway Co. (Re) 445
National Express Aviation Ltd. (Re) 830
North Cariboo Flying Service Ltd. v. Northwest Territorial Airways Ltd. 883

P

Pacific Western Airlines Ltd. (Re) 879

Q

Quebec North Shore and Labrador Railway (Re) 734
Quebecair (Re) 917
Quebecair (Re) 801

R

Rigel Airways Ltd. (Re) 850
Ruth Adelia (Re) 888

S

Saskatchewan (Department of Highways and Transportation) (Re) 763

T

TerraTransport (Re) 3

V

VIA Rail Canada Inc. (Re) 437

Page

W

Wardair Canada Inc. (Re) 837
Winnipeg (City of) (Re) 756

TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE

	Page
A	
Administration de pilotage du Pacifique c. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska, [1980] 2 C.F. 54.	39
A.G. of Canada c. Giroux (1916), 30 D.L.R. 123 (C.S.C.).	482
A.G. of Canada c. Hallett and Carey Ltd., [1952] A.C. 427.	665
Attorney General of Newfoundland c. CNR (1950), 64 C.R.C.T. 352.	525
Alaska Trainship Corporation et navire S.S. Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique, [1981] 1 R.C.S. 261.	39
Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique, La Reine et Procureur général du Canada, [1978] 1 C.F. 411.	39
B	
Bogoch Seed Co. Ltd. c. CPR et CNR (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.).	699
Bourne c. Norwich Crematorium Ltd., [1967] 2 All E.R. 576.	699
B.M.F. (Re), [1981] 4 W.W.R. 171 (C.C.M.).	699
C	
Cameron c. Wait (1878), 3 O.A.R. 175.	482
Chef Edwin Burnstick et al. c. Commission canadienne des transports et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (12 juillet 1985), (C.F.) [non publié].	482
CNR c. New Glasgow, N.S. (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.).	756
CNR c. Town of Burlington (1958), 78 C.R.C.T. 122 (B.T.C.).	756
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Bell Telephone Company of Canada, [1939] R.C.S. 308.	39
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [1976] C.T.C. 90.	699

	Page
Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Les propriétaires fonciers de Coquitlam (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C.).	665
Canadian Pacific Railway Co. c. Canadian Oil Cos., [1974] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (C.P.).	699
Conrail (Re), [1984] R.C.C.T. 290.	801
Corporation of Surrey et al. c. Peace Arch Enterprises Ltd. et al., (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.).	482
D	
Dawes c. Hawkins, 8 C.B.N.S. 848; 141 E.R. 1399.	482
Department of Northern Development for Ontario c. CNR, 19 J.O.R.R. 273 (B.R.C.).	694
Department of Roads for Quebec c. CNR, (1940) 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.).	694
Dilworth c. Commissioner of Stamps, [1899] A.C. 99 (C.P.).	699
District de Burnt Toronto (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.).	665
Dunstan et al. c. Hells Gate Enterprise Ltd. et al. (14 novembre 1985), (B.C.S.C.) [non publié].	482
G	
Grand Trunk Railway Co., Canadian Pacific Railway Co. and the City of London, 6 C.R.C. 327.	377
Guérin et al. c. R. et la Fraternité des Indiens du Canada, 1984 W.W.R. 481 (C.S.C.).	482
I	
In Re Richard Bros., [1917] 2 W.W.R. 722.	699
M	
Muzzo Bros. c. Cadillac-Fairview Corp. Ltd (1981), 34 O.R. (2d) 461 (C.S. Ont.).	699

	Page
N	
Nash c. Glover, (1876) 24 Gr. Ch. 219 (Ont.).	482
Nitro-Chem Inc. c. M.R.N. (1984), 53 N.R. 395 (C.A.F.).	699
Nokes c. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd., [1940] A.C. 1014 (H.L.).	699
Nordair Ltd. c. Commission canadienne des transports (Comité des transports aériens).	367
North Coast Air Services Ltd. et al. c. La Commission canadienne des transports, [1968] R.C.S. 940.	699
Nova c. Amoco Canada, [1981] 2 S.C.R. 437.	699
P	
Prince Albert Pulp Company Ltd. c. Canadien Pacifique Ltée et al., février 1972 (C.T.C.F).	658
R	
R. c. Jollimore (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.).	699
R. c. Mansour, [1979] 2 R.C.S. 916.	699
R. c. McLeod, [1950] 2 W.W.R. 456 (B.C.C.A.).	699
R. c. Schildkamp, [1971] A.C. 1 (H.C.).	699
R. c. Verrette (1978), 85 D.L.R. (3d) (C.S.C.).	699
S	
Saskatchewan Wheat Pool et al. c. Chemins de fer nationaux et al., octobre 1971 (C.T.C.F.).	658
Smith c. R. et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 237 (C.S.C.).	482
Syndicat international des marins canadiens c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [1976] C.T.C. 90.	39-840

Page

T

Township of Gloucester c. Canadian Atlantic Railway Company (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.); conf. par (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.). 482

V

Vancouver Merchants Exchange c. CPR et CNR (1956) 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.). 699

W

Western Industrial Contractors Ltd. c. Sarcee Developments Ltd. (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta.). 482

TABLE OF CASES REFERRED TO

	Page
A	
Alaska Trainship Corporation and Ship S.S. Alaska v. Pacific Pilotage Authority, (1981) 1 S.C.R. 261.	39
Alaska Trainship Corporation Pacific Maritime Agencies Limited and Ship SS Alaska v. Pacific Pilotage Authority, The Queen and Attorney General of Canada, [1978] 1 F.C. 411.	39
A.G. of Canada v. Giroux (1916), 30 D.L.R. 123 (S.C.C.).	482
A.G. of Canada v. Hallett and Carey Ltd., [1952] A.C. 427.	665
Attorney General of Newfoundland v. CNR (1950), 64 C.R.T.C. 352.	525
B	
Bogoch Seed Co. Ltd. v. CPR and CNR (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.).	699
Bourne v. Norwich Crematorium Ltd., [1967] 2 All E.R. 576.	699
B.M.F. (Re), [1981] 4 W.W.R. 171 (Man. Co. Ct).	699
Burnt District Case, Toronto (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.).	665
C	
Cameron v. Wait (1878), 3 O.A.R. 175.	482
CNR v. New Glasgow, N.S (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.).	756
CNR v. Town of Burlington (1958), 78 C.R.T.C. 122 (B.T.C.).	756
Canadian National Railway Company v. Bell Telephone Company of Canada, [1939] S.C.R. 308.	39
Canadian National Railway Company, [1976] C.T.C. 90.	699
Canadian Pacific Railway Co. v. Canadian Oil Cos., [1914] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (P.C.).	699
Canadian Pacific Ry. Co. v. Coquitlam Landowners (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C.).	665

	Page
Chief Edwin Burnstick et al. v. Canadian Transport Commission and Canadian National Railway Company, (July 12, 1985), (F.C.) [unreported].	482
Conrail (Re), [1984] C.T.C.R. 290.	801
Corporation of Surrey et al. v. Peace Arch Enterprises Ltd. et al., (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.).	482
D	
Dawes v. Hawkins, 8 C.B.N.S. 848; 141 E.R. 1399.	482
Department of Northern Development for Ontario v. CNR, 19 J.O.R.R. 273 (B.R.C.).	694
Department of Roads for Quebec v. CNR, (1940) 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.).	694
Dilworth v. Commissioner of Stamps, [1899] A.C. 99 (P.C.).	699
Dunstan et al. v. Hells Gate Enterprise Ltd. et al. (November 1985), (B.C.S.C.) [unreported].	482
G	
Grand Trunk Railway Co., Canadian Pacific Railway Co. and the City of London, 6 C.R.C. 327.	377
Guérin et al. v. R. and National Indian Brotherhood, [1984] 6 W.W.R. 481 (S.C.C.).	482
I	
In Re Richard Bros., [1917] 2 W.W.R. 722.	699
M	
Muzzo Bros. v. Cadillac-Fairview Corp. Ltd (1981), 34 O.R. (2d) 461 (S.C.O.).	699
N	
Nash v. Glover (1876), 24 Gr. Ch. 219 (Ont.).	482
Nitro-Chem Inc. v. M.N.R. (1984), 53 N.R. 395 (F.C.A.).	699

	Page
Nokes v. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd., [1940] A.C. 1014 (H.L.).	699
Nordair Ltd. v. Canadian Transport Commission (Air Transport Committee).	367
North Coast Air Services Ltd. et al. v. Canadian Transport Commission, [1968] S.C.R. 940.	699
Nova v. Amoco Canada, [1981] 2 S.C.R. 437.	699

P

Pacific Pilotage Authority v. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and Ship S.S. Alaska, [1980] 2 F.C. 54.	39
Prince Albert Pulp Company Ltd. v. Canadian Pacific Ltd. et al., February 1972 (R.T.C.).	658

R

R. v. Jollimore (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.).	699
R. v. Mansour, [1979] 2 S.C.R. 916.	699
R. v. McLeod, [1950] 2 W.W.R. 456 (B.C.C.A.).	699
R. v. Schildkamp, [1971] A.C. 1 (H.C.).	699
R. v. Verrette (1978), 85 D.L.R. (3d) (S.C.C.).	699

S

Saskatchewan Wheat Pool et al. v. Canadian National et al., October 1971 (R.T.C.).	658
Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway Company, [1976] C.T.C. 90.	39-840
Smith v. R. et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 237 (S.C.C.).	482

T

Township of Gloucester v. Canadian Atlantic Railway Company (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.); aff'd (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.).	482

Page

V

Vancouver Merchants Exchange v. CPR and CNR (1956), 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.). 699

W

Western Industrial Contractors Ltd. v. Sarcee Developments Ltd. (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta.). 482

TABLE DES DÉCISIONS ET ORDONNANCES CITÉES

DÉCISIONS

	Page
Décision de la C.C.F.C. datée du 25 juillet 1905.	377
Décision du C.R. n° 1981-02, datée du 4 mai 1981.	377
Décision du C.T.A. n° 3919, datée du 19 juillet 1974.	870
Décision du C.T.A. n° 5539, datée du 28 juillet 1978.	840
Décision du C.T.A. n° 8292, datée du 23 août 1984.	927
Décision du C.T.A. n° 8512, datée du 28 novembre 1984.	840
Décision du C.T.A. n° 8788, datée du 10 avril 1985.	879
Décision du C.T.A. n° 8998, datée du 10 juillet 1985.	771
Décision du C.T.A. n° 9041, datée du 29 juillet 1985.	806-883
Décision du C.T.A. n° 9078, datée du 16 août 1985.	830
Décision du C.T.A. n° 9195, datée du 27 septembre 1985.	808
Décision du C.T.A. n° 9438, datée du 6 janvier 1986.	830
Décision du C.T.A. n° 9532, datée du 14 février 1986.	830
Décision du C.T.A. n° 9669, datée du 4 avril 1986.	927
Décision du C.T.A. n° WDA 1986-74-9728, datée du 25 avril 1986.	415
Décision du C.T.A. n° 9991, datée du 1 août 1986.	917
Décision du C.T.A. n° 9993, datée du 1 août 1986.	883
Décision du C.T.C.F., datée du 1er juin 1984.	459
Décision du C.T.C.F., datée du 16 août 1985.	445
Décision du C.T.C.F., datée du 19 août 1985.	445
Décision du C.T.C.F., datée du 27 décembre 1985.	367
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-73, datée du 23 novembre 1973.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-75, datée du 14 février 1975.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-76, datée du 25 mai 1976.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-76, datée du 28 mai 1976.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-77, datée du 29 juin 1977.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-78, datée du 31 août 1978.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 3-79, datée du 23 février 1979.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 9-80, datée du 30 décembre 1980.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 3-85, datée du 25 avril 1985.	331
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-85, datée du 3 mai 1985.	347
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 6-85, datée du 20 juin 1985.	39
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-85, datée du 27 août 1985.	39
Décision du C.T.V.M. n° MV-40-190 (MV-82-3), datée du 28 avril 1982.	3

ORDONNANCES

Décret C.P. 36, daté du 18 janvier 1908.	482
Décret C.P. 1248	482
Décret C.P. 1953-1178	482
Décret C.P. 275, daté du 5 février 1932.	482
Décret C.P. 1978-934, daté du 23 mars 1978.	331

	Page
Décret C.P. 1985-575, datée du 19 février 1985.	525
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 605, datée du 25 juillet 1905.	377
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 3040, datée du 20 mai 1907.	482
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 4988, datée du 8 juillet 1908.	377
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 15496, datée du 28 novembre 1911, art. 6	459
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 29401, datée du 20 février 1920.	756-763
Ordonnance de la C.C.F.C. n° 58102, datée du 16 mai 1939.	756-763
Ordonnance de la C.C.T. n° 98892, datée du 20 août 1957.	756
Ordonnance générale de la C.C.T. n° E-6, C.R.C. 1978, chap. 1183.	756
Ordonnance du C.T.A. n° 1986-A-416, datée du 30 septembre 1986.	917
Ordonnance/télex du C.T.A., datée du 28 novembre 1986.	927
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-2673, datée du 3 juillet 1968.	3
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-6313, datée du 5 août 1969.	525
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-29439, datée du 10 août 1979.	407
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-31514, datée du 20 octobre 1980.	756-763
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-32218, datée du 19 mai 1981.	377
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-33080, datée du 22 décembre 1981.	377
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35150, datée du 6 mai 1983.	525
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35238, datée du 29 juin 1983.	377
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35460 datée du 3 août 1983.	525
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35480 datée du 5 août 1983.	482
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35611, datée du 2 septembre 1983.	482
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36326, datée du 2 mars 1984.	459
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36847, datée du 28 juin 1984.	377
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37286, datée du 10 octobre 1984.	525
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37470, datée du 15 novembre 1984.	377
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37611, datée du 21 décembre 1984.	525
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-5185, datée du 3 juillet 1985.	3
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38414, datée du 18 août 1985.	445
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38529, datée du 2 octobre 1985.	367
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38568, datée du 16 octobre 1985.	407
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38683, datée du 15 novembre 1985.	482
Ordonnance du C.T.C.F. n° WDR 1986-00047, datée du 19 mars 1986.	763
Ordonnance du C.T.V.M. n° MV-2724-85, datée du 28 juin 1985.	3

TABLE OF DECISIONS AND ORDERS REFERRED TO

DECISIONS

	Page
A.T.C. Decision No. 3919, dated July 19, 1974.	870
A.T.C. Decision No. 5539, dated July 28, 1978.	840
A.T.C. Decision No. 8292, dated August 23, 1984.	927
A.T.C. Decision No. 8512, dated November 28, 1984.	840
A.T.C. Decision No. 8788, dated April 10, 1985.	879
A.T.C. Decision No. 8998, dated July 10, 1985.	771
A.T.C. Decision No. 9041, dated July 29, 1985.	808-883
A.T.C. Decision No. 9078, dated August 16, 1985.	830
A.T.C. Decision No. 9195, dated September 27, 1985.	808
A.T.C. Decision No. 9438, dated January 6, 1986.	830
A.T.C. Decision No. 9532, dated February 14, 1986.	830
A.T.C. Decision No. 9669, dated April 4, 1986.	927
A.T.C. Decision No. WDA 1986-74-9728, dated April 25, 1986.	415
A.T.C. Decision No. 9991, dated August 1, 1986.	917
A.T.C. Decision No. 9993, dated August 1, 1986.	883
M.V.T.C. Decision No. MV-40-190 (MV-82-3), dated April 28, 1982.	3
R.C. Decision No. 1981-02, dated May 4, 1981.	377
R.T.B. Decision, dated July 25, 1905.	377
R.T.C. Decision, dated June 1, 1984.	459
R.T.C. Decision, dated August 16, 1985.	445
R.T.C. Decision, dated August 19, 1985.	445
R.T.C. Decision dated December 27, 1985.	367
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-73, dated November 23, 1973.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-75, dated February 14, 1975.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-76, dated May 25, 1976.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-76 dated May 28, 1976.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-77 dated June 29, 1977.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-78, dated August 31, 1978.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 3-79, dated February 23, 1979.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 9-80, dated December 30, 1980.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 3-85, dated April 25, 1985.	331
W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-85, dated May 3, 1985.	347
W.T.C. Decision No. W.T.C. 6-85, dated June 20, 1985.	39
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-85, dated August 27, 1985.	39

ORDERS

A.T.C. Order No. 1986-A-416, dated September 30, 1986.	917
A.T.C. Telex Order, dated November 28, 1986.	927
Board of Railway Commissioners for Canada Order No. 3040, dated May 20, 1907.	482
Board of Railway Commissioners for Canada Order No. 15496, dated November 28, 1911, art. 6.	459
B.T.C.C. Order No. 29401, dated February 20, 1920.	756-763

	Page
B.T.C.C. Order No. 58102, dated May 16, 1939.	763
C.T.C. Order No. 98892, dated August 20, 1957.	756-763
C.T.C. General Order No. E-6, C.R.C. 1978, c. 1183.	39
M.V.T.C. Order No. MV-2724-85, dated June 28, 1985.	3
Order in Council P.C. 36, dated January 18, 1908.	482
Order in Council P.C. 275, dated February 5, 1932.	482
Order in Council P.C. 1248.	482
Order in Council P.C. 1953-1178.	482
Order in Council P.C. 1978-934, dated March 23, 1978.	331
Order in Council No. P.C. 1985-575, dated February 19, 1985.	525
R.T.B. Order No. 605, dated July 25, 1905.	377
R.T.B. Order No. 4988, dated July 8, 1908.	377
R.T.C. Order No. R-2673, dated July 3, 1968.	3
R.T.C. Order No. R-6313, dated August 5, 1969.	525
R.T.C. Order No. R-29439, dated August 10, 1979.	407
R.T.C. Order No. R-31514, dated October 20, 1980.	756-763
R.T.C. Order No. R-32218, dated May 19, 1981.	377
R.T.C. Order No. R-33080, dated December 22, 1981.	377
R.T.C. Order No. R-35150, dated May 6, 1983.	525
R.T.C. Order No. R-35238, dated June 29, 1983.	377
R.T.C. Order No. R-35460, dated August 3, 1983.	525
R.T.C. Order No. R-35480, dated August 5, 1983.	482
R.T.C. Order No. R-35611 dated September 2, 1983.	482
R.T.C. Order No. R-36326, dated March 2, 1984.	459
R.T.C. Order No. R-36847, dated June 28, 1984.	377
R.T.C. Order No. R-37286, dated October 10, 1984.	525
R.T.C. Order No. R-37470, dated November 15, 1984.	377
R.T.C. Order No. R-37611, dated December 21, 1984.	525
R.T.C. Order No. R-5185, dated July 3, 1985.	3
R.T.C. Order No. R-38414, dated August 18, 1985.	445
R.T.C. Order No. R-38529, dated October 2, 1985.	367
R.T.C. Order No. R-38568, dated October 16, 1985.	407
R.T.C. Order No. R-38683, dated November 15, 1985.	482
R.T.C. Order No. WDR 1986-00047, dated March 19, 1986.	763

TABLE DES LOIS CITÉES

	Page
- Alberta Surveys Act S.R.A. 1980, chap. S-29, art. 30(1)	482
- Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), art. 15	3-888
- Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 155	421
- Land Titles Act, S.R.A. 1980, chap. L-5, en général	482
- Loi sur l'Administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, annexe D	39
- Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3,	
en général	699-870
art. 10	888
art. 14(1)m)	888
art 15.1	771-801
art 16(8)	879-917
- Loi sur Air Canada, 1977, S.C. 1977-78, chap. 5, art. 6(4)	771
- Loi des arpentages fédéraux, S.C. 1927, chap. 117, art. 65	482
- Loi sur l'arpentage des terres du Canada, S.R.C. 1970, chap. L-5, art. 46(6)	482
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1888, chap. 29, art. 109	665
- Loi des chemins de fer, S.C. 1919, chap. 68, en général	665
- Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1927, chap. 170, art. 314	525
- Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, chap. 234, art. 203	665

	Page
- Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2,	
en général	870
art. 2	377-482
art. 3(1)	525
art. 26	699
art. 93	377
art. 120	445
art. 129(2)	437
art. 134	437
art. 140, 140a), 140b)	665
art. 141	665
art. 194	377
art. 196	482
art. 197	482
art. 216	459-482
art. 227	421-734
art. 227(1)	734
art. 252	410
art. 253	445-459
art. 254, 254(3), 254(5)	459
art. 255, 255(1), 255(2)	459
art. 258	459
art. 260	3-459
art. 261	3-459
art. 262	437-459
art. 262(1)e)	437
art. 263	377
art. 265	377-459
art. 269, 269(6)	525
art. 274	377
art. 275	525
art. 276	377-525
art. 277	377-525
art. 278(10)	525
art. 281, 281(1)	658
art. 283	658
- Loi sur le chemin de fer national transcontinental, S.C. 1903, chap. 71,	
art. 46	482
- Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", S.C. 1921, chap. 57, art. 8e), 8j), 20 mod. par Loi (modificatrice) de la Canadian Transit Company, 1922, S.C. 1922, chap. 56 et la Loi concernant "The Canadian Transit Company", S.C. 1927, chap. 81	665

	Page
- Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict., chap. 3 (antérieurement désignée: Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867),	
art. 35	482
- Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe 13 de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, chap. 11,	
art. 52(1)	525
- Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer, S.C. 1974, chap. 12,	
en général	407-763
partie III	756
- Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6,	
art. 18, 19, 46	482
- Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23,	
en général	840
- Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, chap. 0-2,	
art. 8, 8(2)d)	699
- Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9,	
en général	331-347-359
art. 130(1)	39
art. 727	39
partie II	359
- Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17,	
art. 3	39-525-658-734
art. 3c)	3-756
art. 3d)	658
art. 5(1)	699
art. 16	39
art. 22	39-459
art. 23	658-870
art. 23(2)	870
art. 23(3)	870
art. 23(3)a)(i)	870
art. 24(5)	39
art. 27	39-771-801-840-927
art. 27(3)	39-840
art. 27(4)	39
art. 27(4)a)	39-840
art. 27(5)	801
art. 34	525
art. 40	3

Page

art. 45 658-699
art. 45(2) 525
art. 46 421-699
art. 48 525
art. 56(3) 415
art. 59 658
art. 63 377
art. 64(2) 482
art. 64(5) 482
art. 71 658
art. 73 39-888
partie III 3

- Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52,
art. 3, 6(1), 7(1), 7(2), 8, 9, 9(2), 10, 12, 14, 14(1), 14(1)a), 14(1)b), 14(1)c), 14(1)j), 14(3), 14(4), 14(5), 15, 15(1), 15(5), 15(6), 15(7), 15(17), 17, 18, 19, 22, 22(1), 22(2), 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 42 39

- Loi relative aux semences, S.R.C. 1970, chap. S-7,
en général 699

- Loi sur la Société canadienne des ports, S.R.C. 1970, chap. N-8,
en général 39

- Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 33,
en général 331

- Loi de la protection des eaux navigables, S.R.C. 1970, chap. N-19,
en général 665

- Loi des sociétés des Territoires du Nord-Ouest, S.R.T.N.-O. 1974, chap. C-7,
en général 347

- Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique, S.R.C. 1970, chap. A-18,
en général 525

- Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, chap. M-3,
en général 3-525

- Loi sur Terre-Neuve (R.-U.), 12 et 13 Geo. 6, chap. 22 (antérieurement désignée: Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949),
en général 525
art. 31a) 3
art. 32 3

	Page
- Loi sur les titres de biens-fonds, S.R.C 1970, chap. L-4,	
art. 85	482
- Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14,	
en général	525-699
partie II	
art. 5	331-347-359
art. 6(1)	331-347
art. 11(4)	347
- Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168,	
en général	525
art. 2, 2(1)	699
art. 34(2)	699
art. 41	699
art. 52, 52(1), 52(2)	699
art. 63(1)b)	699
annexe I	699
- Loi sur le transport des marchandises par eau, S.R.C. 1970, chap. C-15,	
en général	359
partie XV	331-347
- Saskatchewan and Alberta Roads Act S.R.C. 1906, chap. 100,	
art. 2	482
- Town and Rural Planning Act, S.A. 1953,	
art. 45	482

TABLE OF STATUTES REFERRED TO

	Page
- Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3,	
in general	699-870
s. 10	888
s. 14(1)(m)	888
s. 15.1	771-801
s. 16.8	879-917
- Air Canada Act, 1977, S.C. 1977-78, c. 5,	
s. 6(4)	771
- Alberta Surveys Act, R.S.A. 1980, c. S-29,	
s. 30(1)	482
- Atlantic Region Freight Assistance Act, R.S.C. 1970, c. A-18,	
in general	525
- Canada Business Corporations Act, S.C. 1974-75-76, c. 33,	
in general	331
- Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1,	
s. 155	421
- Canada Ports Corporation Act, R.S.C. 1970, c. N-8,	
in general	39
- Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9,	
in general	331-347-359
s. 130(1)	39
s. 727	39
Part II	359
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the Constitution Act, 1982, being Schedule B of the Canada Act, 1982 (U.K.), 1982, c. 11,	
s. 15	3-888
- Canadian Transit Company Act, S.C. 1921, c. 57, ss. 8(e), 8(j), 20 as am. Canadian Transit Company (Amending) Act, 1922, S.C. 1922, c. 56 and An Act Respecting the Canadian Transit Company, S.C. 1927, c. 81,	
in general	665
- Carriage of Goods by Water Act, R.S.C. 1970, c. C-15,	
in general	359
Part XV	331-347
- Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23,	
in general	840

	Page
- Companies Ordinance of the Northwest Territories, S.N.W.T. 1974, c. C-7, in general	347
- Constitution Act 1867 (U.K.) 30 & 31 Vict., c. 3 (formerly British North America Act, 1867), s. 35	482
- Constitution Act, 1982, being Schedule 13 of the Canada Act, 1982 (U.K.) 1982, c. 11, s. 52(1)	525
- Dominion Land Survey Act, S.C. 1927, c. 117, s. 65	482
- Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, Schedule D	39
- Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 18, 19, 46	482
- Land Surveys Act, R.S.C. 1970, c. L-5, s. 46(6)	482
- Land Titles Act, R.S.C. 1970, c. L-4, s. 85	482
- Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5, in general	482
- Maritime Freight Rates Act, R.S.C. 1970, c. M-3, in general	3-525
- National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17,	
s. 3	3-525-658-734
s. 3(c)	3-756
s. 3(d)	658
s. 5(1)	699
s. 16	39
s. 22	39-459
s. 23	658-870
s. 23(2)	870
s. 23(3)	870
s. 23(3)(a)(i)	870
s. 24(5)	39
s. 27	39-771-801-840-927
s. 27(3)	39-840
s. 27(4)	39
s. 27(4)(a)	39-840
s. 27(5)	801

	Page
s. 34	525
s. 40	3
s. 45	658-699
s. 45(2)	525
s. 46	421-699
s. 48	525
s. 56(3)	415
s. 59	658
s. 63	377
s. 64(2)	482
s. 64(5)	482
s. 71	658
s. 73	39-888
Part III	3
- National Transcontinental Railway Act, S.C. 1903, c. 71,	
s. 46	482
- Navigable Waters Protection Act, R.S.C. 1970, c. N-19,	
in general	665
- Newfoundland Act (U.K.), 12 and 13 Geo. 6, c. 22 (formerly British North America Act, 1949),	
in general	525
s. 31(a)	3
s. 32	3
- Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. 0-2,	
ss. 8, 8(2)(d)	699
- Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52,	
s. 3, 6(1), 7(1), 7(2), 8, 9, 9(2), 10, 12, 14, 14(1), 14(1)(a), 14(1)(b), 14(1)(c), 14(1)(j), 14(3), 14(4), 14(5), 15, 15(1), 15(5), 15(6), 15(7), 15(17), 17, 18, 19, 22, 22(1), 22(2), 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 42	39
- Railway Act, S.C. 1888, c. 29,	
s. 109	665
- Railway Act, S.C. 1919, c. 68,	
in general	665
- Railway Act, R.S.C. 1927, c. 170,	
s. 314	525
- Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234,	
s. 203	665

	Page
- Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2,	
in general	870
s. 2	377-482
s. 3(1)	525
s. 26	699
s. 93	377
s. 120	445
s. 129(2)	437
s. 134	437
ss. 140, 140(a), 140(b)	665
s. 141	665
s. 194	377
s. 196	482
s. 197	482
s. 216	459-482
s. 227	421-734
s. 227(1)	734
s. 252	410
s. 253	445-459
ss. 254, 254(3), 254(5)	459
ss. 255, 255(1), 255(2)	459
s. 258	459
s. 260	3-459
s. 261	3-459
s. 262	437-459
s. 262(1)(e)	437
s. 263	377
s. 265	377-459
ss. 269, 269(6)	525
s. 274	377
s. 275	525
s. 276	377-525
s. 277	377-525
s. 278(10)	525
ss. 281, 281(1)	658
s. 283	658
- Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12,	
in general	407-763
Part III	756
- Saskatchewan and Alberta Roads Act, R.S.C. 1906, c. 100,	
s. 2	482
- Seeds Act, R.S.C. 1970, c. S-7,	
in general	699

	Page
- Town and Rural Planning Act, S.A. 1953,	
s. 45	482
- Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14,	
in general	525-699
Part II	
s. 5	331-347-359
s. 6(1)	331-347
s. 11(4)	347
- Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168,	
in general	525
ss. 2, 2(1)	699
s. 34(2)	699
s. 41	699
ss. 52, 52(1), 52(2)	699
s. 63(1)(b)	699
Schedule I	699

TABLE DES RÈGLEMENTS CITÉS

	Page
Règlement général de pilotage, C.R.C. 1978, chap. 1263.	39
Règlement de pilotage des Grands Lacs, C.R.C. 1978, chap. 1266 mod. par DORS/83-256, art. 4(1)c), 4(1)d)	39
Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, DORS/80-310 mod. par DORS/80-940	459-525
Règlement sur les certificats de sécurité, C.R.C. 1978, chap. 1468, art. 22	39
Règlement de manoeuvre inter-service de trafic-marchandises, C.R.C. 1978, chap. 1210 (Ordonnance n° T-12)	377
Règlement sur le matériel de traction des chemins de fer (n° 0-21), C.R.C. 1978, vol. XII, chap. 1169,	
art. 26	421
art. 28	421
Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1175,	
règle 90A	734
règle 103	734
Règlement sur les passages à niveau au croisement d'un chemin de fer et d'une voie publique, DORS/80-748.	694

TABLE OF REGULATIONS REFERRED TO

	Page
General Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1263.	39
Great Lake Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1266 as am. SOR/83-256, ss. 4(1)(c), 4(1)(d)	39
Railway Costing Regulations, SOR/80-310 as am. SOR/80-940	459-525
Safety Convention Certificate Regulations, C.R.C. 1978, c. 1468, s. 22	39
Freight Traffic Interswitching Regulations, C.R.C. 1978, c. 1210 (Order No. T-12)	377
Railway Motive Power Equipment Regulations (No. 0-21), C.R.C. 1978, Vol. XII, c. 1169,	
s. 26	421
s. 28	421
Canadian Transport Commission Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175,	
rule 90A	734
rule 103	734
Railway-Highway Crossing at Grade Regulations, SOR/80-748.	694

	Page
Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, C.R.C. 1978, chap. 1270,	
art. 9	39
art. 10	39
Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains, DORS/83-450,	
art. 82	421
art. 83	421
art. 85	421
Règlement sur les tarifs des droits de pilotage de l'Administration de pilotage des Laurentides, C.R.C. 1978, chap. 1268,	
art. 12	39
art. 15	39
Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3,	
art. 2	883
art. 4(1)a)	830-837-864
art. 20(1)	830-837-864-931
art. 21	801-927
art. 22	771-797-801-840-927
art. 113	888
art. 115	888
Annexe XV	912
Règlement unifié d'exploitation, C.R.C. 1978, vol. XIII, chap. 1175 mod. par DORS/84-256,	
règle 104D	421

	Page
Pacific Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1270,	
s. 9	39
s. 10	39
Operating Employees' Safety and Health Regulations, SOR/83-450,	
s. 82	421
s. 83	421
s. 85	421
Laurentian Pilotage Tariff Regulations, C.R.C. 1978, c. 1268,	
s. 12	39
s. 15	39
Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3,	
s. 2	883
s. 4(1)(a)	830-837-864
s. 20(1)	830-837-864-931
s. 21	801-927
s. 22	771-797-801-840-927
s. 113	888
s. 115	888
Schedule XV	912
Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1175, as am. SOR/84-256,	
rule 104(D)	421

TABLE DES RÈGLES CITÉES

	Page
Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142 mod. par DORS/83-448,	
en général	407
art. 15	525
art. 16	39
art. 26	658-797
art. 29	840
art. 30	39
art. 34	39
art. 60	870
art. 64	658
art. 64(1)	870
art. 64(3)	870
art. 81	39
art. 94	367
art. 97	367
art. 98	367
Règles générales de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, vol. VI, chap. 663,	
art. 18	367

TABLE OF RULES REFERRED TO

	Page
Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142 as am. SOR/83-448,	
in general	407
s. 15	525
s. 16	39
s. 26	658-797
s. 29	840
s. 30	39
s. 34	39
s. 60	870
s. 64	658
s. 64(1)	870
s. 64(3)	870
s. 81	39
s. 94	367
s. 97	367
s. 98	367
Federal Court Rules, C.R.C. 1978, vol. VI, c. 663,	
s. 18	367

TABLE DE LA DOCTRINE CITÉE

	Page
Canada, Commission canadienne des transports, Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest (août 1985).	331-347
Canada, ministre des Transports, Aller sans entraves, (énoncé de principe) (1985).	331-347-359 771-801-808

TABLE OF AUTHORITIES REFERRED TO

	Page
Report of an Inquiry into Water Transport Services on the Mackenzie River and the Western Arctic, dated August 1985.	331-347
Canada, Minister of Transport, Freedom to Move, (policy paper) (1985).	331-347-359 771-801-808

	Page
Canada, Ministre des transports, Politique relative au transport des personnes handicapées (novembre 1983).	888
Canada, neuvième Rapport du Comité permanent des transports de la Chambre des communes (mars 1982).	771-801-808
Canada, Rapport du Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés, Obstacles (février 1981).	888
Canada, Rapport de la Commission d'enquête industrielle chargée d'examiner la question des parcours prolongés du National- Canadien, novembre 1965.	445
Canada, Rapport de la Commission MacPherson (1961).	377
Canada, Rapport sur les Normes d'accessibilité au transport aérien pour les personnes handicapées et agées par Ed Ratushny (août 1984).	888
Coyne, H.E.B., The Railway Law of Canada, Toronto, Canada Law Book, 1947, 760 p.	699
Craies on Statute Law, 7e ed. (1971), 213.	699
Driedger, Elmer A., Construction of Statutes (Toronto: Butterworths 1980) (p. 169); (Toronto: Butterworths 1983) (p. 87).	525-699
Nouvelle politique aérienne du Canada (10 mai 1984).	771-801-808

	Page
Canada, Minister of Transport, Policy on Transportation of Disabled Persons (November 1983).	888
Canada, Ninth Report of the House of Commons Standing Committee on Transport (March 1982).	771-801-808
Canada, Report of the Special Parliamentary Committee on the Disabled and the Handicapped, Obstacles (February 1981).	888
Canada, Report of Industrial Inquiry Commission on Canadian National Railways "Run-Throughs", November 1965.	445
Canada, MacPherson Report (1961).	377
Canada, Report on Air Accessibility Standards for Disabled and Elderly Persons by Ed Ratushury (August 1984).	888
Coyne, H.E.B., The Railway Law of Canada, Toronto, Canada Law Book, 1947, 760 p.	699
Craies on Statute Law, 7th ed. (1971), 213.	699
Driedger, Elmer A., Construction of Statutes (Toronto: Butterworths 1980) (p. 169); (Toronto: Butterworths 1983)	525-699
New Canadian Air Policy (May 10, 1984).	771-801-808

	Page
Rapport final du Comité des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats? (Novembre 1984).	808
Rapport de la Commission d'enquête sur le transport à Terre-Neuve (1978) (Vol. 1, chap. II, p. 32).	525
Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports par MacPherson (1961) (p. 277).	525
Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports (1966) (p. 20).	525
Rapport des réunions entre les délégués de la Convention nationale de Terre- Neuve et les représentants du gouvernement du Canada: Résumé des délibérations et annexes (1947) (Partie II, annexe VII, p. 68).	525
Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation par C.E. Gowan (10 juillet 1984).	525
Traité n° 6 entre sa Majesté la reine Victoria et les Indiens Cris des plaines et des bois ainsi que certaines autres tribus, les 23 et 28 août et le 9 septembre 1876, Canada.	482
Webster's Third New International Dictionary.	699

	Page
Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas (November 1984).	808
Report of the Commission of Inquiry into Newfoundland (1978) (Volume 1, c. II, p. 32).	525
Report of the Royal Commission on Transportation by MacPherson (March 1961) (p. 267).	525
Report of the Royal Commission on Transportation (1966) (p. 20).	525
Report of Meetings between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada: Summary of Proceedings and Appendices (1947) (Part II, Appendix VII, p. 68).	525
Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation by C.E. Gowan (July 10, 1984).	525
Treaty No. 6 between Her Majesty Queen Victoria and the Plain and Wood Cree Indians and certain other tribes, August 23 and 28 and September 9, 1876, Canada.	482
Webster's Third New International Dictionary. (May 10, 1984).	699

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR VÉHICULE À MOTEUR

MOTOR VEHICLE TRANSPORT COMMITTEE

Relative au tarif voyageurs local spécial n° 4-12 C.C.T. (MV) 19 déposé en vertu de l'article 40 de la Loi nationale sur les transports par le services d'autocar Roadcruiser de TerraTransport à Terre-Neuve.

Répertorié: TerraTransport (Re).

Comité des transports par véhicule à moteur: D.H. Jones, c.r. (président), B.R. Wolfe et J.-L. Bourret.

Décision n°: MV-40-224 (MV-86-1)
Date de la décision: le 3 mars 1986
Ordonnance n°: MV-2750-86
Date de l'ordonnance: le 3 mars 1986
Dossier n°: MV-85-34

Transport par véhicule à moteur - Augmentation d'un tarif voyageur spécial et local - Suspension - Application de l'article 40 de la Loi nationale sur les transports, *S.R.C. 1970, c. N-17 - Questions de droit constitutionnel.*

Le 28 juin 1985, le Comité des transports par véhicule à moteur (ci-après Comité) a émis une ordonnance afin de suspendre le nouveau tarif voyageurs n° 4-12 C.C.T. (MV) 19 de TerraTransport, filiale du Canadien National à Terre-Neuve. Le Comité a décidé de mener une enquête afin d'étudier les motifs à l'appui des objections présentées par le gouvernement de cette province.

La question principale à considérer lors des audiences consistait à déterminer si aux termes de l'article 40 de la Loi nationale sur les transports, *le Comité devait refuser l'augmentation proposée audit tarif car il tirerait indûment parti d'une situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur.*

Décision: *Suite à une analyse détaillée des aspects financiers de TerraTransport, le Comité a jugé que la preuve des recettes actuelles et prévues de l'entreprise ainsi que les projections des dépenses s'avérait réaliste. De plus, il a reconnu que TerraTransport avait réduit son déficit au cours des dernières années tout en maintenant la qualité du service dans l'île de Terre-Neuve. Par ailleurs, le Comité a déclaré qu'il n'existait aucune preuve à l'effet que l'augmentation projetée entraînerait une diminution du nombre de voyageurs. Ainsi le Comité a estimé qu'il n'existait aucun motif justifiant le rejet dudit*

In the matter of the filing of special local passenger Tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19 under section 40 of the National Transportation Act by TerraTransport's Roadcruiser Bus Service in Newfoundland.

Indexed as: TerraTransport (Re).

Motor Vehicle Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), B.R. Wolfe and J.-L. Bourret.

Decision No.: MV-40-224 (MV-86-1)
Date of Decision: March 3, 1986
Order No.: MV-2750-86
Date of Order: March 3, 1986
File No.: MV-85-34

Motor vehicle transport - Increase of a special local passenger tariff - Suspension - Application of section 40 of the National Transportation Act, *R.S.C. 1970, c. N-17 - Constitutional issues.*

On June 28, 1985, the Motor Vehicle Committee (hereinafter Committee) issued an Order to suspend the new passenger tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19 filed by TerraTransport, the Newfoundland subsidiary of Canadian National. The Committee decided to hold an investigation to carefully analyze the reasons for the objections submitted by the government of this province

The main issue to be determined at the hearings was whether the Committee should disallow the proposed fare increase in the said tariff if it unduly took advantage of a monopoly situation favouring motor carriers as outlined in section 40 of the National Transportation Act.

Decision: *After a detailed analysis of TerraTransport's financial results, the Committee was of the opinion that the company's current and forecast revenue as well as expense projections were accurate. Furthermore, the Committee found that, in recent years, TerraTransport reduced its deficit while maintaining the quality of service on the Island of Newfoundland. On the other hand, the Committee noted that there was no evidence to support the contention that the proposed fare increase would result in a reduction in the number of Roadcruiser passengers. The Committee, therefore, considered that there was*

tarif selon l'article 40 de la Loi nationale sur les transports. *En l'occurrence, il ne s'agissait que d'un appel déguisé de la* décision *rendue le 28 avril 1982.*

En dernier lieu, le Comité a examiné certaines questions constitutionnelles visant principalement les clauses 31a) et 32 des Conditions de l'Union *ainsi que l'article 15 de la* Charte canadienne des droits et libertés. *Quant à l'application dudit article 15, le Comité l'a rejetée, estimant que la preuve ne démontrait aucunement que les habitants de Terre-Neuve n'avaient droit au bénéfice égal de la loi sans discrimination. Par ailleurs, le Comité a décidé que les deux articles pertinents des* Conditions de l'Union *devaient recevoir une interprétation large tel que mentionné dans la* décision *du Comité des transports par chemin de fer datée du 3 juillet 1968. Il a donc conclu qu'ils ne s'appliquaient pas au service voyageurs à moteur Roadcruiser.*

En conséquence, pour toutes ces raisons, le Comité a annulé l'ordonnance suspendant ledit tarif et a envisagé la mise en vigueur en 1987 ou 1988 d'une autre augmentation tarifaire de l'ordre de 5% afin de permettre au service Roadcruiser d'acquérir une certaine rentabilité.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.V.M. n° MV-40-190 (MV-82-3), datée du 28 avril 1982.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-2673, datée du 3 juillet 1968.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-5185, datée du 3 juillet 1985.
Ordonnance du C.T.V.M. n° MV-2724-85, datée du 28 juin 1985.

Lois citées

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)* [ci-après *Charte canadienne*], art. 15.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 260, 261.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3c), 40 et Partie III.
Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, chap. M-3.

no proper justification for the denial of the implementation of the said tariff under section 40 of the National Transportation Act. *In fact, the Government of Newfoundland appeared to be introducing a disguised appeal from the ruling in the Committee* Decision *dated April 28, 1982.*

Lastly, the Committee examined constitutional issues with respect to sections 31(a) and 32 of the Terms of Union *as well as section 15 of the* Canadian Charter of Rights and Freedoms. *As to the application of the said section 15, the Committee discarded it since there was no evidence to demonstrate that citizens of Newfoundland were not given the right to equal benefit of the law without discrimination. The Committee however decided to give "a large and liberal interpretation" to the relevant provisions of the* Terms of Union *as it was ruled in the July 3, 1968* decision *of the Railway Transport Committee. Therefore, it concluded that these sections were inapplicable to the Roadcruiser service.*

Accordingly, for all these reasons, the Committee issued an Order rescinding the Order which suspended the said tariff and favoured an increase of approximately 5% either in 1987 or 1988 to allow Roadcruiser to reach a profitable position.

Decisions and Orders referred to

M.V.T.C. Decision No. MV-40-190 (MV-82-3), dated April 28, 1982.
R.T.C. Order No. R-2673, dated July 3, 1968.

R.T.C. Order No. R-5185, dated July 3, 1985.

M.V.T.C. Order No. MV-2724-85, dated June 28, 1985.

Statutes referred to

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982 (U.K.)*, 1982, c. 11 [hereinafter *Charter*], s. 15.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 260, 261.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3(c), 40 and Part III.
Maritime Freight Rates Act, R.S.C. 1970, c. M-3.

Loi sur Terre-Neuve (R.-U.), 12 et 13 Geo. 6 chap. 22 (antérieurement désignée: *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949*), art. 31a), 32.

Comparutions

C. Jacques, avocat, Commission canadienne des transports; S.A. Cantin, avocat général, Roadcruiser/TerraTransport/Canadien National; J. Hutchings, avocat, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador; K. Penney, en son propre nom; V. Wiseman, représentant juridique, Travailleurs unis des transports; F. Kennedy, directeur, Roadcruiser; R. Noseworthy, comptable agréé, Noseworthy, Keating, Howard & Kung, St. John's (Terre-Neuve).

ORDONNANCE

DANS L'AFFAIRE DU tarif voyageurs spécial et local, n° 4-12, C.T.C. (MV) 19 déposé, avec date d'entrée en vigueur du 1er juillet 1985, par TerraTransport conformément à l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, relativement au service d'autobus Roadcruiser dans la province de Terre-Neuve.

CONSIDÉRANT que TerraTransport a déposé auprès du Comité des transports par véhicule à moteur, le tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19 devant entrer en vigueur le 1er juillet 1985 relatif au service d'autobus Roadcruiser dans la province de Terre-Neuve;

CONSIDÉRANT que le gouvernement de Terre-Neuve, par l'entremise de son ministre des Transports, fit part au Comité de ses sérieuses objections au projet de mise en vigueur du tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19;

CONSIDÉRANT que le Comité désirait s'assurer qu'aucun préjudice ne serait causé au public de Terre-Neuve desservi par le service d'autobus Roadcruiser pendant la période durant laquelle le Comité examinerait le fondement de ces objections;

CONSIDÉRANT que le Comité, par l'*ordonnance n° MV-2724-85* du 28 juin 1985, a suspendu le tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19 jusqu'à ce que soit complétée une

Newfoundland Act (U.K.), 12 and 13 Geo. 6, c. 22 (formerly *British North America Act, 1949*), ss. 31(a), 32.

Appearances

C. Jacques, Counsel, Canadian Transport Commission; S.A Cantin, General Solicitor, Roadcruiser/TerraTransport, Canadian National; J. Hutchings, Counsel, Government of Newfoundland and Labrador; K. Penney, appearing on her own behalf; V. Wiseman, Legislative Representative, United Transportation Union; F. Kennedy, Manager, Roadcruiser; R. Noseworthy, Chartered Accountant, Noseworthy, Keating, Howard & Kung, St. John's, Nfld.

ORDER

IN THE MATTER OF Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19 filed by TerraTransport with respect to Roadcruiser Bus Service in the Province of Newfoundland under section 40 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, to become effective on July 1st, 1985.

WHEREAS TerraTransport has filed with the Motor Vehicle Transport Committee Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19 with respect to Roadcruiser Bus Operations in the Province of Newfoundland to become effective on July 1st, 1985;

WHEREAS the Government of Newfoundland, through its Minister of Transportation, expressed to the Committee "strong objections" to the proposed implementation of Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19;

WHEREAS the Committee wished to ensure that no prejudice would be caused to the general public of Newfoundland served by the Roadcruiser bus service pending the Committee's study of the merits of the objections;

WHEREAS the Committee, by *Order No. MV-2724-85* dated June 28, 1985, has suspended Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19 pending the completion of an

enquête et qu'une décision soit émise au sujet des objections déposées par le gouvernement de Terre-Neuve relatives audit tarif;

CONSIDÉRANT que le Comité a complété cette enquête et qu'il a émis à ce sujet la *décision n° MV-40-224* (MV-86-1) en date du 3 mars 1986;

CONSIDÉRANT que le Comité, pour les raisons indiquées dans la *décision n° MV-40-224* (MV-86-1), ne peut accepter les arguments du gouvernement de Terre-Neuve comme justifiant le bien-fondé du rejet de la mise en vigueur du tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19;

CONSIDÉRANT que le Comité est d'opinion que le tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19 ne devrait pas être rejeté et que la suspension de ce tarif imposée par l'*ordonnance n° MV-2724-85* devrait être levée à partir du 3 mars 1986.

PAR CONSÉQUENT, LE COMITÉ ORDONNE PAR LES PRÉSENTES QUE:

- Le tarif voyageurs spécial et local n° 4-12, C.T.C. (MV) 19 n'est pas rejeté, et que la suspension de ce tarif est levée à partir du 3 mars 1986.

- Un avis à cet effet devra être affiché à Terre Neuve par Roadcruiser à tout endroit où des billets de ce transporteur sont vendus.

Relatives au tarif voyageurs local spécial n° 4-12 C.C.T. (M) 19 déposé en vertu de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports* par le service d'autocar Roadcruiser de TerraTransport à Terre-Neuve.

investigation and the issuance of a decision with respect to the objections filed by the Government of Newfoundland concerning the said tariff;

WHEREAS the Committee has completed its investigation and has issued *Decision No. MV-40-224* dated March 3, 1986 in this respect;

WHEREAS the Committee, for the reasons stated in *Decision No. MV-40-224* (MV-86-1) cannot accept the arguments of the Government of Newfoundland as proper justification for the denial of the implementation of Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19;

WHEREAS the Committee is of the opinion that Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19 should not be disallowed and that the suspension imposed on this tariff by *Order No. MV-2724-85* should be lifted as of March 3, 1986.

THEREFORE THE COMMITTEE HEREBY ORDERS THAT:

- Special Local Passenger Tariff No. 4-12, C.T.C. (MV) 19 is not disallowed, and the suspension of this tariff is lifted as of March 3, 1986.

Notice to this effect shall be posted in Newfoundland by Roadcruiser wherever its tickets are sold.

In the matter of the filing of special local passenger Tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19 under section 40 of the *National Transportation Act* by TerraTransport's Roadcruiser Bus Service in Newfoundland.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. HISTORIQUE	7
2. RÉSUMÉ DE LA PREUVE	11
2.1 Témoins d'intérêt public	11
Mme K. Penney	11
M. V. Wiseman	13

TABLE OF CONTENTS

	Page
1. BACKGROUND	7
2. SUMMARY OF EVIDENCE	11
2.1 Public Interest Witnesses	11
Mrs. K. Penney	11
Mr. V. Wiseman	13

	Page
2.2 Roadcruiser/TerraTransport/ Canadien National	14
Recettes d'exploitation	15
Les voyageurs payants	15
Les voyageurs avec laissez-passer	15
Les recettes de nolisement	16
Les recettes d'excursions	16
Roadpac	16
Autres recettes	16
Dépenses d'exploitation	16
Prévisions	18
3. RÉSUMÉ DES PLAIDOIRIES	19
3.1 Roadcruiser/TerraTransport/ Canadien National	19
3.2 Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador	21
4. ANALYSE DU COMITÉ	24
4.1 Aspects financiers	24
4.2 La qualité du service	26
4.3 Attrition	27
4.4 Questions de droit	28
L'interprétation de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*	28
Les questions constitutionnelles	29
5. CONCLUSIONS	33

	Page
2.2 Roadcruiser/TerraTransport/ Canadian National	14
Operating Revenues	15
Revenue Passengers	15
Pass Passengers	15
Charter Revenue	16
Tours	16
Roadpac	16
Other Sources	16
Operating Expenses	16
Forecasts	18
3. SUMMARY OF ARGUMENTS	19
3.1 Roadcruiser/TerraTransport/ Canadian National	19
3.2 Government of Newfoundland and Labrador	21
4. COMMITTEE ANALYSIS	24
4.1 Financial Considerations	24
4.2 Quality of Service	26
4.3 Attrition	27
4.4 Legal Issues	28
The Interpretation of Section 40 of the *National Transportation Act*	28
Constitutional Issues	29
5. CONCLUSIONS	33

DÉCISION

Entendue à Corner Brook (Terre-Neuve) le 1er octobre 1985 et à St. John's (Terre-Neuve) les 3 et 4 octobre 1985.

1. HISTORIQUE

Dans une lettre du 28 mai 1985, TerraTransport, filiale du Canadien National à

DECISION

Heard at Corner Brook, Newfoundland, October 1, 1985 and St. John's, Newfoundland, October 3 and 4, 1985.

1. BACKGROUND

In a letter dated May 28, 1985, TerraTransport, the Newfoundland subsidiary

Terre-Neuve, a déposé un nouveau tarif voyageurs, soit le tarif 4-12, auprès du Comité des transports par véhicule à moteur (ci-après Comité). Ce nouveau tarif, qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 1985, comportait une augmentation de neuf pour cent des taux, chacun ayant été arrondi au vingt-cinq cents ($0,25) le plus près. Le taux minimum de 2 $ est demeuré inchangé, et tous les taux de 2 $ ont été maintenus dans le tarif en vigueur.

Le 31 mai 1985, l'honorable Ron Dawe, ministre des Transports du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, écrivait à l'honorable Don Mazankowski pour lui faire la demande suivante:

> ... que vous ordonniez à vos fonctionnaires d'étudier les demandes que présentera le service Roadcruiser du CN et de tenter de trouver des façons d'éviter de nouvelles augmentations à court terme.

Par la suite, le cabinet du ministre fédéral a transmis une copie de cette lettre à la Commission canadienne des transports. Le 18 juin 1985, le Comité demandait par télex au ministre provincial si la lettre au ministre fédéral devrait être considérée comme une objection officielle ou si la province avait l'intention de présenter une objection officielle à la Commission. Dans un télex du 21 juin 1985, M. Dawe a déclaré que son gouvernement s'opposait effectivement à l'augmentation et demandait le report de la date d'entrée en vigueur du tarif.

La Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador, dans une lettre du 20 juin 1985, protestait contre les augmentations proposées des tarifs du "service d'autocar VIA". Elle soulignait que c'est à Terre-Neuve qu'on trouve "... le taux de chômage le plus élevé, le plus faible revenu par habitant et le coût de la vie le plus élevé de toute province du Canada." Les augmentations proposées toucheraient ceux qui sont le moins capables d'absorber les coûts supplémentaires. C'est pourquoi les augmentations ne devraient pas être permises "... tant qu'il n'y aura pas eu une amélioration substantielle de l'économie et du revenu par habitant dans cette province." Dans une autre lettre datée du 27 juin, la Fédération a déclaré que sa lettre antérieure contenait tous les commentaires qu'elle avait l'intention de faire et

of Canadian National, filed a new passenger tariff, Tariff 4-12 with the Motor Vehicle Transport Committee (hereinafter Committee). This new tariff, which was scheduled to take effect on July 1, 1985, involved a 9 per cent increase in rates with individual rates being rounded up to the nearest twenty-five cents. The minimum fare of $2.00 was unchanged and all fares of $2.00 remained in the current tariff.

On May 31, 1985, the Honourable Ron Dawe, Minister of Transportation of the Government of Newfoundland and Labrador, wrote to the Honourable Don Mazankowski requesting:

> ... that you direct your officials to review the upcoming CN Roadcruiser requests and to seek ways of avoiding further short-term increases.

Subsequently, the federal Minister's office transmitted a copy of this letter to the Canadian Transport Commission. On June 18, 1985, the Committee telexed the provincial Minister to ask whether the letter to the federal Minister should be considered as an official objection or whether it was the Province's intention to submit an official objection to the Commission. In a telex dated June 21, 1985, Mr. Dawe indicated that his Government did object to the increase and requested a postponement of the effective date of the tariff.

The Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities, in a letter dated June 20, 1985, objected to the proposed fare increases for the "VIA bus service". The Federation pointed out that Newfoundland "... has the highest rate of unemployment, the lowest per capita income and the highest cost of living of any province in Canada." The proposed increases would affect those least able to absorb the additional costs. Therefore, fare increases should not be allowed "... until there has been a substantial improvement in the economy and per capita income of this province". In a subsequent letter dated June 27, the Federation indicated that its previous letter contained all of its comments and that it was in complete agreement with the "arguments and position of the provincial Government in the matter". Therefore, the

qu'elle était entièrement d'accord avec "les arguments et la position du gouvernement provincial à cet égard." C'est pourquoi elle n'avait pas l'intention de faire une intervention officielle ni de comparaître aux audiences.

Le 28 juin 1985, le Comité publiait l'*ordonnance n° MV-2724-85* qui prescrivait ce qui suit:

> Le tarif n° 4-12 C.C.T. (MV) 19 est suspendu jusqu'à ce qu'une enquête ait été menée à terme et que le Comité ait rendu une décision concernant les objections déposées par le gouvernement de Terre-Neuve au sujet dudit tarif.

Le même jour, le Comité demandait à la Province de lui présenter ses objections, les motifs de ces objections et tout détail pertinent à l'appui de celles-ci dans un délai de quinze (15) jours ouvrables, puis d'en transmettre une copie à TerraTransport. Dans sa présentation du 19 juillet 1985, la Province a signalé que les tarifs d'autobus de TerraTransport "... ont augmenté de façon phénoménale au cours des quelques dernières années, et on ne devrait autoriser aucune nouvelle augmentation ... tant que le Comité n'aura pas permis à la Province d'examiner complètement les recettes actuelles et prévues de l'entreprise ainsi que les projections des dépenses et d'exprimer d'autres considérations pertinentes."

La Province déclarait également que, dans un environnement non concurrentiel comme Terre-Neuve, les consommateurs devraient avoir l'occasion de faire valoir leurs vues à une audience publique avant la date d'entrée en vigueur d'un tarif. Le délai de trente jours ne suffisant pas pour permettre aux parties intéressées à se préparer à de telles audiences. L'augmentation des tarifs d'autocar entraînait des difficultés pour ceux qui étaient le moins en mesure d'y faire face. TerraTransport tentait d'améliorer sa situation financière à un rythme déraisonnable compte tenu de l'augmentation du revenu et de la diminution des coûts de l'entreprise. L'augmentation des tarifs réduirait la demande et certains des "... taux actuels et prévus pour le transport en autocar atteignent souvent presque le coût du transport aérien d'un endroit à l'autre de la province." En outre, la Province mettait en doute l'exactitude des prévisions financières de TerraTransport concer-

Federation explained, it would not make a formal intervention or an appearance at the hearings.

On June 28, 1985, the Committee issued *Order No. MV-2724-85* which directed:

> The suspension of Tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19 pending the completion of an investigation and the issuance of a decision with respect to the objections filed by the Government of Newfoundland concerning the said tariff.

On the same day, the Committee asked the Province to file its objections, the reasons for these objections and any particulars in support of the objections with copies to be sent to TerraTransport. In its submission of July 19, 1985, the Province pointed out that TerraTransport's bus rates "... have been increasing phenomenally during the past few years and no further increase should be allowed ... until the M.V.T.C. has permitted the province to fully review the company's current and forecast revenue and expense projections and voice other relevant concerns."

The Province also stated that consumers in a non-competitive environment such as Newfoundland should have the opportunity to voice their concerns at a public hearing before the effective date of a tariff. The thirty-day filing period was not adequate to allow interested parties to prepare for such hearings. Increased levels of bus fares imposed hardships on those who could least afford it. TerraTransport was trying to improve its financial situation at an unreasonable rate when the operation's increased income and decreased costs were considered. Increased fare levels would reduce demand for the service and some of the "... current and proposed fares for bus transport in many cases approach the cost of air transportation from point to point in the province." In addition, the Province questioned the accuracy of TerraTransport's financial bus passenger forecasts upon which its case for the proposed increase rests. Finally, it raised the

nant les voyageurs sur lesquelles elle fonde sa proposition d'augmentation. Enfin, la Province soulignait que TerraTransport n'avait pas exploité le marché des services d'affrètement.

Bien qu'ils ne soient pas directement liés à l'augmentation demandée, les changements à l'horaire Roadcruiser modifieraient les recettes et les dépenses prévues. Il vaut donc la peine de signaler qu'à compter du 30 septembre 1985, TerraTransport a avisé le Comité qu'elle se proposait d'apporter les modifications suivantes à l'horaire Roadcruiser:

1. La liaison 517 entre St. John's et Grand Falls fonctionnerait le vendredi, le samedi et le dimanche et non plus sept jours par semaine.

2. La liaison 519 entre St. John's et Grand Falls fonctionnerait tous les jours à l'exception du samedi et non plus sept jours par semaine.

3. La liaison 521 entre Corner Brook et Port-aux-Basques, qui fonctionne présentement le vendredi, serait éliminée.

Par suite d'une *décision* du C.T.V.M. d'avril 1982, TerraTransport dépose auprès du Comité des états trimestriels des revenus et des statistiques mensuelles de la circulation. Bien que le Comité n'ait eu aucune raison de mettre en doute la véracité de l'information et qu'il ait été satisfait des explications fournies par la compagnie à l'égard de modifications importantes de certains postes de l'état des revenus, il croyait qu'une vérification était nécessaire pour vérifier l'exactitude de l'information déposée, particulièrement à l'égard de la hausse substantielle du déficit que TerraTransport a déclarée pour 1984. Le Comité a retenu les services du Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada en vue d'une telle vérification. Le Bureau a présenté son rapport au Comité le 4 septembre 1985 et des exemplaires du rapport ont été envoyés à l'avocat de TerraTransport et à la province de Terre-Neuve et du Labrador.

Le Comité a annoncé par un avis daté du 30 août 1985 que les audiences publiques débuteraient à Corner Brook le 1er octobre 1985 et à St. John's le 3 octobre 1985.

issue of the company's failure to exploit the market for charter services.

Although not directly related to the filed increase, changes in the Roadcruiser schedule affect expected revenues and expenses. Therefore, it is worth noting that, effective September 30, 1985, TerraTransport notified the Committee that it proposed to make the following changes to the Roadcruiser schedule:

1. Run 517 between St. John's and Grand Falls would operate on Friday, Saturday and Sunday instead of seven days a week.

2. Run 519 between St. John's and Grand Falls would operate daily, except on Saturday, instead of seven days a week.

3. Run 521 between Corner Brook and Port-aux-Basques which operated on Fridays would be discontinued.

As a result of an M.V.T.C. *decision* in April of 1982, TerraTransport has been filing quarterly income statements and monthly traffic statistics with the Committee. Although the Committee had no reason to doubt the veracity of the information, and was satisfied with the company's explanations of significant changes in certain items of the income statement, it was felt that an audit was required to verify the accuracy of the filed information, especially with respect to the substantial increase in the 1984 deficit claimed by TerraTransport. The Committee engaged the services of the Audit Services Bureau of Supply and Services Canada to undertake such an examination. The Bureau submitted its report on September 4, 1985 and copies were sent to Counsel for TerraTransport and the province of Newfoundland and Labrador.

The Committee published a notice of public hearings on August 30, 1985, which stated that the hearings would commence in Corner Brook on October 1, 1985 and in St. John's on October 3, 1985.

2. RÉSUMÉ DE LA PREUVE

Des témoignages ont été présentés aux audiences publiques par deux témoins d'intérêt public et par deux témoins parlant au nom de TerraTransport. L'un des opposants, soit la Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador, ne s'est pas présenté aux audiences. L'autre opposant, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, s'y est présenté, mais il n'a déposé aucune preuve.

2.1 Témoins d'intérêt public

À Corner Brook, Mme K. Penney, parlant en son propre nom, a présenté ses opinions du tarif 4-12 et d'autres questions relatives au service d'autocar. M. V. Wiseman a parlé à l'audience publique de St. John's au nom des Travailleurs unis des transports.

Mme K. Penney

Mme Penney de Corner Brook s'est plainte que l'audience n'avait pas été convenablement annoncée et que, en conséquence, elle n'avait pas eu l'occasion de préparer sa présentation ni le temps de préparer une pétition. Il a par la suite été établi que les avis d'audience publique avaient été publiés dans le *Evening Telegram* de St. John's le 10 septembre, dans le *Western Star* de Corner Brook le 12 septembre ainsi que dans sept journaux hebdomadaires de la province pendant les semaines du 9 et du 16 septembre.

Mme Penney a déclaré que puisqu'elle n'avait pas eu le temps de préparer une présentation en bonne et due forme, elle voulait une réponse aux questions suivantes:

-- Quelle était l'importance de l'augmentation tarifaire demandée?

-- Quels services supplémentaires étaient offerts en même temps que l'augmentation?

-- Quel pourcentage des voyageurs était des employés du CN à la retraite et leurs parents?

-- Est-ce que l'autocar vers l'Ouest en direction de Port-aux-Basques faisait la liaison avec le transbordeur ou est-ce que les voyageurs devaient toujours passer la nuit à Port-aux-Basques?

2. SUMMARY OF EVIDENCE

Evidence was adduced at the public hearings from two public interest witnesses and two witnesses speaking on behalf of TerraTransport. The Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities, one of the objectors, did not appear at the hearings. The other objector, the Government of Newfoundland and Labrador, appeared at the hearings, but did not present evidence.

2.1 Public Interest Witnesses

In Corner Brook, Mrs. K. Penney, speaking on her own behalf, presented her views on Tariff 4-12 and other issues related to the bus service. Mr. V. Wiseman spoke in St. John's on behalf of the United Transportation Union.

Mrs. K. Penney

Mrs. Penney, of Corner Brook, complained that the hearing had not been properly advertised and that, as a result, she had not had a chance to prepare her submission nor had she had the time to prepare a petition regarding the matter. It was established that notices of the public hearing were published in the St. John's *Evening Telegram* on September 10, the Corner Brook *Western Star* on September 12, as well as in seven weekly newspapers in the Province during the weeks of September 9 and September 16.

Mrs. Penney stated that since she did not have the time to prepare a proper submission, she sought answers to the following questions:

-- how much of a rate increase was being asked for?

-- how many extras were being offered along with the raise?

-- what percentage of the passengers were retired CN employees and their relatives?

-- did the westbound bus to Port-aux-Basques connect with the ferry or did bus passengers still have to stay overnight in Port-aux-Basques?

-- Combien d'argent est-ce que Roadpac gagne?

-- Puisque le prix mondial du pétrole est en baisse, ceci ne devrait-il pas entraîner une diminution plutôt qu'une augmentation des tarifs d'autocar?

-- Pourquoi n'y a-t-il pas d'abri aux arrêts de Hampden et Howley?

À la suggestion du président, M. Fabian Kennedy, directeur du service Roadcruiser, a donné aux questions de Mme Penney les réponses officieuses suivantes:

-- Le tarif 4-12 représente une augmentation de neuf pour cent;

-- L'augmentation, qui devait entrer en vigueur en juillet 1985, avait été suspendue par le Comité en attendant l'issue des audiences;

-- En 1984, Roadpac a gagné un peu plus de 300 000 $, soit environ les mêmes recettes que l'année précédente;

-- Environ 20 pour cent des passagers étaient des détenteurs de laissez-passer, chiffre qui était demeuré constant depuis le début du service;

-- Quant à l'absence d'abris à Hampden et à Howley, le faible volume de voyageurs (en moyenne moins d'un par jour) à chacun de ces endroits ne justifiait pas le coût de tels abris, qui n'ont jamais existé à ces deux arrêts;

-- Finalement, M. Kennedy a signalé que la diminution des prix mondiaux en pétrole n'avait pas touché le prix que Roadcruiser paie pour son carburant.

Mme Penney a signalé que les voyageurs des autocars proviennent le plus souvent des couches socio-économiques inférieures et que ces classes sociales sont généralement mal représentées. En conclusion, le témoin a déclaré qu'elle était nettement opposée à l'augmentation et qu'elle croyait qu'elle ne devrait pas être autorisée.

-- how much money did Roadpac earn?

-- since the world price of oil is down should this not be reflected in lower, rather than higher, bus passenger fares?

-- why were there no shelter facilities at the stops at Hampden and Howley?

At the Chairman's suggestion, Mr. Fabian Kennedy, Manager of Roadcruiser, answered Mrs. Penney's inquiries, informally, as follows:

-- Tariff 4-12 represents a 9 per cent increase in fares;

-- the increase, which was to have taken effect in July 1985, had been suspended by the Committee pending the outcome of the current hearings;

-- during 1984, Roadpac earned slightly over $300,000 or approximately the same revenues earned during the previous year;

-- approximately 20 per cent of passengers were passholders, a figure that had remained constant since the service started;

-- regarding the lack of bus shelters at Hampden and Howley, the low volume of traffic (on average less than one passenger per day) at each of these locations did not warrant the expense of providing such facilities, which had never existed at those two particular stops;

-- finally, Mr. Kennedy pointed out that the falling world prices of oil had not been reflected in the price which Roadcruiser pays for its fuel.

Mrs. Penney pointed out that bus passengers tend to come from the lower socio-economic groups and that these groups tend to be poorly represented. In conclusion, the witness stated she was definitely opposed to the increase and felt that it should not be allowed.

M. V. Wiseman, représentant législatif des Travailleurs unis des transports

Parlant à St. John's deux jours plus tard, M. Wiseman a soutenu que lorsque le service voyageurs ferroviaire a été abandonné, le CN a assuré un bon service d'autocar à un prix raisonnable. Avec le temps, l'augmentation des tarifs et l'abandon de certaines liaisons avaient abouti à la détérioration des services. M. Wiseman a ensuite traité des questions suivantes.

Terre-Neuve était la seule province où le gouvernement fédéral n'assurait pas un service de transport de voyageurs. VIA Rail était disposée à fonctionner à perte dans les autres provinces tandis que les Terre-Neuviens étaient forcés d'utiliser un système de transport public qui tentait de réaliser des bénéfices en exigeant des tarifs exorbitants. La plupart des grandes villes canadiennes, surtout les capitales, étaient desservies par un service ferroviaire voyageurs aller-retour quotidien en provenance des régions rurales. Toutefois, il n'en était pas ainsi à Terre-Neuve où le CN était plus intéressé à s'occuper de ses hôtels de St. John's que des besoins du public voyageur de la province.

M. Wiseman a avancé que le CN n'avait jamais procédé à un sondage auprès du public voyageur de Terre-Neuve pour connaître ses besoins et la meilleure façon d'y répondre. Il croyait que la raison des pertes financières souffertes par le service Roadcruiser pourrait être l'inexpérience de la direction. C'est pourquoi on devrait engager des experts de l'industrie du transport par autocar pour entreprendre un sondage sur les besoins du public voyageur.

Même si le prix de l'essence à Terre-Neuve était le plus élevé au Canada, M. Wiseman a-t-il soutenu, il était encore plus commode et économique d'utiliser des voitures particulières plutôt que le service Roadcruiser. De nouvelles augmentations des tarifs forceraient les gens à utiliser leurs voitures encore davantage. En outre, ceux qui n'avaient pas accès à leur propre moyen de transport, comme les citoyens âgés et les étudiants, souffriraient d'une augmentation des tarifs d'autocar. Ce fardeau est plus grave pour les étudiants puisque, étant donné que la majorité des maisons d'enseignement post-secondaire sont situées à St. John's, les étudiants de toute la province doivent faire la

Mr. V. Wiseman, Legislative Representative of the United Transportation Union

Speaking in St. John's two days later, Mr. Wiseman contended that when the rail passenger service was discontinued, CN provided a good bus passenger service at an affordable price. Over time, the combination of increased fares and the discontinuance of certain scheduled runs had resulted in a deterioration of the services provided. Mr. Wiseman then focussed upon the following specific issues.

Newfoundland was the only Province where the federal government did not provide passenger transportation services. VIA rail was willing to operate at a loss in the other Provinces while Newfoundlanders were forced to use a public transportation system which tried to gain profits by charging exorbitant rates. Most large Canadian cities, especially capital cities, were served by rail passenger service from rural areas on a daily return basis. However, this was not the case in Newfoundland where CN was more interested in catering to the hotels in St. John's than to the needs of the travelling public in the Province.

Mr. Wiseman claimed that CN had never surveyed the travelling public in Newfoundland to ascertain their service requirements and how best to meet these requirements. He thought part of the reason for the financial losses suffered by the Roadcruiser service may be due to the inexperience of management and that experts in the bus industry should be retained to undertake a survey of the needs of the travelling public.

Mr. Wiseman said that even though gasoline prices in Newfoundland were the highest in Canada, it was still more convenient and economical to use private automobiles rather than the Roadcruiser. Further rate increases would force people to use their cars even more. Furthermore, those who did not have access to private means of transportation, such as senior citizens and students, would be adversely affected by any increase in bus fares. This burden becomes more serious for students because, since the majority of post-secondary institutions are in St. John's, students from all over the Province must travel to and from the capital. Rather than raising fares, which would

navette jusqu'à la capitale. Au lieu d'augmenter les tarifs, ce qui aurait vraisemblablement pour effet d'empêcher les gens de se servir du service, la Commission devrait recommander au service Roadcruiser de réduire ses pertes en améliorant le service. Si le service n'était pas amélioré et si l'augmentation était autorisée, le service d'autocar voyageurs connaîtrait le même sort que le service voyageurs ferroviaire. M. Wiseman a ajouté: "Il serait impardonnable de permettre une telle discrimination tandis que tous les autres Canadiens jouissent du service voyageurs que nous méritons tous."

Selon lui, puisque la partie occidentale de l'île de Terre-Neuve recevait un service insuffisant, les modifications suivantes devraient être appliquées:

1) remettre en place le service Expedo pour assurer un service plus rapide aux transbordeurs de Port-aux-Basques;

2) remettre en place les liaisons du début de l'avant-midi entre Grand Falls et les points à l'est de St. John's pour permettre le retour à St. John's le même jour;

3) prolonger jusqu'à Corner Brook le service de l'autocar de 5 h 30 qui assure actuellement la liaison entre St. John's et Grand Falls.

Selon les Travailleurs unis des transports, dans les régions défavorisées du Canada, comme Terre-Neuve, le transport des voyageurs devrait être assuré sans mettre trop l'accent sur le profit. Une fois les améliorations nécessaires apportées, il y aurait une augmentation substantielle du nombre de personnes utilisant le service, ce qui aboutirait à une diminution des pertes. En dernière analyse, le but devrait être de fournir le meilleur service possible au meilleur prix. Toutefois, à ce moment-ci, la Commission devrait refuser l'augmentation proposée du tarif.

2.2 <u>Roadcruiser/TerraTransport/Canadien National</u>

Vingt-et-une pièces, dont 18 de Roadcruiser, ont été présentées et évaluées au cours de l'audience. Ces pièces comprenaient des cartes, des tarifs, des états financiers et des explications.

likely deter people from using the service, the Commission should recommend that Roadcruiser cut their losses by improving service. If the service was not improved and the increase was allowed, the bus passenger operation would meet the same fate as the rail passenger service. Mr. Wiseman added: "To let such discrimination take place while all other Canadians are enjoying the passenger service we all deserve would be unforgiveable."

He suggested that since the western part of the island of Newfoundland was receiving inadequate service, the following modifications should be implemented:

1) reinstate the Expedo schedule to provide faster service to the ferry connections at Port-aux-Basques;

2) reinstate the early morning schedule from Grand Falls to points east to St. John's, to allow same day return from St. John's;

3) extend the service to Corner Brook on the 5:30 p.m. bus which, at present, runs from St. John's to Grand Falls.

The United Transportation Union felt that in depressed areas of Canada, such as Newfoundland, passenger transportation should be provided without overemphasizing the profit motive. Once the necessary improvements were made, there would be a substantial increase in the number of people using the service, resulting in smaller losses. Ultimately, the aim should be to provide the best possible service at the best price. However, at this time, the Committee should refuse the current proposed rate increase.

2.2 <u>Roadcruiser/TerraTransport/Canadian National</u>

Twenty-one exhibits -- 18 by Roadcruiser -- were introduced and evaluated during the course of the hearing. They included maps, tariffs, financial statements and explanations.

Entre 1978 et 1983, la situation financière du service Roadcruiser s'est améliorée, passant d'une perte de 803 000 $ en 1978 à une perte de seulement 223 000 $ en 1983. Malheureusement, cette tendance s'est renversée en 1984. La compagnie n'a pu recouvrer l'augmentation des frais d'exploitation, en partie en raison du programme de restriction à six et cinq pour cent du gouvernement qui a abouti en 1984 à une perte de 398 800 $.

L'objectif actuel du service Roadcruiser est de faire un bénéfice d'ici la fin de 1986. Les projections des recettes et des dépenses pour la période du 31 juillet au 31 décembre 1985 et pour la totalité de 1986 appuient la faisabilité de cet objectif.

Recettes d'exploitation

Les principales catégories de recettes suivantes ont fait l'objet de discussions: les voyageurs payants, les voyageurs avec laissez-passer, les autobus nolisés, les excursions, Roadpac et autres. TerraTransport a expliqué comme suit les résultats de chacune de ces catégories.

Les voyageurs payants: recettes provenant des voyageurs qui utilisent les autocars. En 1984, ces recettes s'établissaient à 3 301 786 $. Les recettes pro forma pour 1985 (c.-à-d. les chiffres réels jusqu'au 31 juillet et les recettes estimatives pour le reste de 1985) s'établissaient à 3 364 000 $ tandis que les recettes estimatives pour 1986 sont de 3 297 000 $.

Les voyageurs avec laissez-passer: recettes créditées à Roadcruiser pour les voyageurs qui utilisent un laissez-passer. Il s'agit uniquement d'une transaction sur papier avec le CN. Aucun argent ne change de main. En réalité, ces recettes sont un crédit sur le déficit prévu. Les recettes des laissez-passer représentent approximativement 20 pour cent des recettes totales. En 1984, les recettes des voyageurs avec laissez-passer étaient de 944 528 $. On s'attend à ce qu'elles soient de 958 000 $ en 1985 (ce qui comprend les chiffres réels jusqu'au 31 juillet) et de 942 000 $ en 1986.

On a expliqué que la politique voulant que des laissez-passer soient accordés à tous les employés du CN, ainsi qu'à leur conjoint et à leurs

From 1978 to 1983, Roadcruiser's financial position had been improving, progressing from a loss of $803,000 in 1978 to a loss of $223,000 in 1983. However, this trend was reversed in 1984. The company was unable to recover increased operating costs which resulted in a $398,800 loss in 1984. One major factor behind this reversal was the Federal government's two year "6&5" restraint program.

The current objective of Roadcruiser is to reach a profit position by the end of 1986. The revenue and expense projections for the period July 31-December 31, 1985 and all 1986 support the feasibility of this objective.

Operating Revenues

The major categories of revenue discussed were those from Revenue Passengers, Pass Passengers, Charter, Tours, Roadpac and other sources. Individually, they produced results explained by TerraTransport as follows:

Revenue Passengers: the revenue received from fare-paying passengers travelling on the buses. In 1984, this revenue was $3,301,786. The pro forma revenues for 1985 (actual figures to July 31 and estimated revenues for the balance of 1985) stand at $3,364,000 and the estimated revenues for 1986 are $3,297,000.

Pass Passengers: represents the revenue credited to Roadcruiser for passengers travelling with a pass. This area of revenue is solely a paper transaction with CN. No cash changes hands. In reality the pass revenue is a credit against the expected deficit. Pass revenue represents about twenty per cent of the total revenue. In 1984, Pass Passengers revenue was $944,528. It is expected to be $958,000 in 1985 (including actual figures to July 31) and $942,000 in 1986.

It was explained that the policy of extending pass privileges to all employees of CN, including their spouses and dependants, has been

personnes à charge, avait été discontinuée à l'égard des nouveaux employés. On s'attend à ce que les recettes des laissez-passer diminuent graduellement à l'avenir, mais il était impossible de prévoir exactement le taux de diminution car aucun laissez-passer n'a été émis depuis 1979. Puisque la plupart des voyageurs qui utilisent un laissez-passer sont des employés qui font la navette pour se rendre au travail, le taux de diminution est également lié au nombre de personnes qui travaillent.

Les recettes de nolisement: sont produites lorsque des autocars sont nolisés à des tierces parties. Roadcruiser fournit l'autocar et la tierce partie fournit l'horaire voyageurs. Ce domaine n'est pas touché par le tarif 4-12. Les recettes de nolisement s'établissaient à 312 348 $ en 1984 et l'on prévoit qu'elles atteindront 350 000 $ en 1985 (ce qui comprend les chiffres réels jusqu'au 31 juillet) et 385 000 $ en 1986.

Les excursions: Les dirigeants de Roadcruiser ont déclaré qu'ils prévoient s'intéresser davantage aux recettes d'excursions. En 1985, on s'attend à ce que les recettes provenant des excursions atteignent 40 000 $ tandis que la prévision pour 1986 s'établit à 100 000 $.

Roadpac: Les recettes du service Roadpac proviennent du transport de messageries. Roadcruiser conserve tout juste sa part du marché dans ce domaine, car le marché des messageries à Terre-Neuve est devenu très concurrentiel. Néanmoins, Roadcruiser espère augmenter ses recettes, les chiffres prévus étant de 325 000 $ pour 1985 et de 345 000 $ pour 1986. En 1984, les recettes s'établissaient à 323 997 $.

Les autres recettes: couvrent les commissions sur la vente de billets pour VIA Rail.

Nota: Le tarif 4-12 ne touchera que les recettes des passagers payants et des passagers munis de laissez-passer.

Dépenses d'exploitation

Les principales catégories de dépenses du service Roadcruiser comprenaient les dépenses routières, le service voyageurs et les frais généraux et administratifs. Le total des dépenses

discontinued in respect of new employees. Pass revenue is expected to decline gradually in the future, but the rate of decline could not be accurately forecast as no new passes have been issued since 1979. Since most pass passengers are employees travelling back and forth to work, the rate of decline is also tied to the number of people working.

Charter Revenue: generated by chartering buses to third parties. Roadcruiser provides the bus and the third party provides the passenger schedule. This area is not affected by Tariff 4-12. Charter revenue was $312,348 in 1984 and is expected to be $350,000 in 1985 (including actual figures to July 31) and $385,000 in 1986.

Tours: Roadcruiser officials indicated they intend to devote more attention to revenue from tours. In 1985, Tour revenue is expected to reach $40,000 and is forecast at $100,000 for 1986.

Roadpac: the revenue generated from the carriage of parcel express. Roadcruiser is only just maintaining its market share in this area of service as the parcel express market in Newfoundland has become very competitive. Nevertheless, Roadcruiser is hoping to increase its revenues from the anticipated level of $325,000 in 1985 to $345,000 in 1986. The revenue generated in 1984 was $323,997.

Other Sources: covers the commissions earned on the sale of tickets for VIA Rail.

Note: Tariff 4-12 only affects the Revenue Passenger and Pass Passenger categories.

Operating Expenses

The major categories of Roadcruiser expenses discussed were those from Trip Expenses, Passenger Service and Administration and General. Total expenses for 1984 were

pour 1984 s'établissait à 5 335 173 $, dont 3 165 083 $ pour les dépenses routières, 750 526 $ pour le service voyageurs et 1 419 564 $ pour les frais généraux et administratifs. Les composantes de chacune de ces catégories ont été soigneusement étudiées. En 1985, on s'attend à ce que les dépenses routières atteignent 3 247 000 $, le service voyageurs 808 000 $ et les frais généraux et administratifs 1 435 000 $, soit un total de 5 490 000 $. Les paragraphes suivants traitent des plus importants postes de dépenses.

En 1984, Roadcruiser exploitait un garage servant à l'entretien du matériel de Roadcruiser et de TerraTransport. Les coûts sont imputés à Roadcruiser et à TerraTransport par heure de travail à un taux évalué chaque deux ou trois mois. Le taux fluctue au cours de l'année pour assurer que le total des coûts du garage soit pleinement imputé à la fin de l'année. Le taux exigé pour le nettoyage est proche de celui qui est exigé pour l'entretien. Cette méthode a pour effet de biaiser la répartition des coûts entre les autocars et les camions en faveur des camions, car les autocars exigent plus de nettoyage que les camions, nettoyage qui est facturé à un taux horaire plus élevé que celui qui conviendrait.

La façon de déclarer le coût des pneus a été modifiée en 1985. Sous l'ancien programme, en vigueur en 1984, les pneus étaient inclus avec les roues. Ayant changé de type de roue, Roadcruiser a cru bon de modifier également la méthode comptable. En 1985 et 1986, les roues sont déclarées avec les réparations.

Dans quelques domaines, la méthode comptable soulevait des questions. Le premier concerne le loyer du dépôt de Stephenville. Le contrôle du bureau de Stephenville étant passé de TerraTransport à Roadcruiser, le loyer pour 1984 et 1985 a été payé en 1984. Le loyer de 1985 n'a pas été imputé aux dépenses de 1985, mais aux frais d'exploitation de 1984. Ceci a eu pour effet de surestimer les dépenses de 1984 de 2 495 $ et de sous-estimer les dépenses de 1985 du même montant.

La prochaine curiosité comptable est le traitement de l'assurance. Les coûts s'établissaient à 59 463 $ en 1984, 30 000 $ en 1985 et sont estimés à 33 000 $ pour 1986. Les frais

$5,335,173, comprising $3,165,083 trip expenses, $750,526 for passenger service, and $1,419,564 administration and general expenses. The components within each of these categories were carefully examined. In 1985, trip expenses are expected to reach $3,247,000, passenger service, $808,000 and administration and general expenses, $1,435,000, totalling $5,490,000. The following paragraphs discuss some of the more significant expense items.

In 1984, Roadcruiser operated one garage in which maintenance on both Roadcruiser and other TerraTransport equipment was performed. The costs are charged out to Roadcruiser and other TerraTransport divisions by man-hour of work at a rate which is evaluated every two to three months. The rate fluctuates through the year to assure that the total garage costs are fully allocated by the end of the year. The chargeout rate used for cleaning hours approximates the rate assessed for maintenance hours. Under this approach, the allocation of costs between buses and trucks is slanted in favour of the trucks because buses require more cleaning than trucks, yet are charged a higher rate per hour than is appropriate for cleaning.

The method of reporting the cost of tires changed in 1985. Tires under the old program in 1984 included the purchase of wheels. Roadcruiser changed the type of wheels it was using and felt a change in the accounting method was also necessary. In 1985 and 1986 wheels are reported in repairs.

There were a few areas where the accounting practice raised questions. The first was the handling of the rent for the depot at Stephenville. In the transition of control of the Stephenville office from TerraTransport to Roadcruiser, rent for 1984 and 1985 was paid in 1984. Instead of accruing the prepaid rent for 1985 to expenses in 1985, all of the rent was charged to operations in 1984. The effect of this was to overcharge 1984 expense by $2,495 and to undercharge 1985 expenses by the same amount.

The next accounting oddity is the handling of insurance. Costs were $59,463 in 1984, $30,000 in 1985 and estimated at $33,000 for 1986. Insurance in 1984 was unusually high due

d'assurance étaient anormalement élevés en 1984 en raison du paiement d'une ancienne réclamation à l'égard d'un accident qui s'était produit en 1975, moment où l'assurance était financée de façon interne. Le fonds a été abandonné depuis, les autocars étant maintenant assurés par des assureurs commerciaux. La réclamation a été payée par TerraTransport, même si l'accident a eu lieu au moment où l'assurance était fournie par le CN. Ce genre de poste constitue plutôt un poste extraordinaire qu'une dépense d'assurance.

to the payment of an old insurance claim on an accident which occurred in 1975 when insurance was funded internally. The fund has since been discontinued and the buses are now being insured by commercial underwriters. The claim was paid by TerraTransport even though the accident occurred when insurance was underwritten by CN. This type of item is more appropriately an extraordinary item rather than an insurance expense.

Les dépenses de pension sont un autre poste auquel il convient de s'arrêter. Le coût brut des pensions est calculé de façon actuarielle par le siège social du CN à Montréal puis réparti entre toutes les divisions du pays d'après la liste de paye. La part de TerraTransport est subdivisée entre Roadcruiser et le reste de TerraTransport d'après le nombre d'employés. Cette méthode de répartition a été choisie en raison de sa simplicité. Toutefois, la direction de Roadcruiser recalcule les coûts de pension d'après la liste de paye et procède à de nouvelles prévisions des dépenses de 1985. On estime que les coûts de pension de la compagnie d'autocar pourraient être réduits d'une somme allant jusqu'à 10 000 $, ce qui amènerait Roadcruiser d'autant plus près de son seuil de rentabilité.

Pension expense is another item that deserves note. Gross pension cost is actuarially calculated by CN head office in Montreal and is then distributed throughout all of the divisions in the country on the basis of payroll. The allocation to TerraTransport is subdivided between Roadcruiser and the rest of TerraTransport on the basis of the number of employees. This method of allocation was chosen for its simplicity. However, Roadcruiser management is recalculating pension costs on the basis of payroll and reforecasting 1985 expenses. It is estimated that the bus company's 1985 pension costs may be reduced by as much as $10,000, bringing Roadcruiser that much closer to its break-even point.

En 1984, les postes extraordinaires s'établissaient à 34 450 $ et l'on s'attend à ce qu'ils atteignent 51 000 $ et 45 000 $ pour 1985 et 1986. Les postes extraordinaires couvrent, par exemple, les produits de la vente des actifs et les crédits de divers programmes fédéraux.

Extraordinary items in 1984 were $35,450 and are expected to be $51,000 and $45,000 for 1985 and 1986. Extraordinary items cover such things as proceeds from the sale of assets and credits from various federal government programs.

On s'est inquiété du taux de rendement qui convient à Roadcruiser. Le taux de rendement est appliqué à 60 pour cent des actifs, ce qui donne un ratio d'endettement présumé de 40/60. C'était le ratio applicable du CN en 1980 et 1981. Le ratio d'endettement du CN pour 1984 est vraisemblablement plus près de 50/50.

Some concern was expressed in regard to the appropriate rate of return applicable to Roadcruiser. The rate of return is applied on 60 per cent of the assets, given an assumed 40/60 debt-equity ratio. This was CN's applicable ratio in 1980 and 1981. CN's 1984 debt/equity ratio is probably closer to 50/50.

<u>Prévisions</u>

On a beaucoup parlé des méthodes de prévision de Roadcruiser. Puisque les recettes et les dépenses se fondent sur le volume de voyageurs et le nombre de milles parcourus, une bonne partie de la discussion a tourné autour de ces projections du volume.

<u>Forecasts</u>

There was much discussion concerning the Roadcruiser methods of forecasting. Since the revenue and expense items were based on passenger volume and bus miles, much of the discussion revolved around these volume projections.

Roadcruiser a essentiellement utilisé une simple analyse des tendances, corrigée en fonction de facteurs du marché comme l'état de l'économie, les tendances de l'utilisation et les modifications des horaires. On n'a présenté aucune preuve, par exemple des modèles de prévisions statistiques, pour justifier les prédictions mais on a expliqué quels facteurs avaient été considérés pour chaque valeur. Les deux principaux facteurs mentionnés à l'égard de la diminution du volume des voyageurs étaient le ralentissement de l'économie de Terre-Neuve et les modifications d'horaire qui ont réduit la fréquence des liaisons en partance de St. John's. Bien que l'avocat du gouvernement de Terre-Neuve n'ait pas été impressionné par la méthode simpliste de prédiction, il a convenu que c'était là une méthode possible.

On a dit que le tarif 4-12 visait uniquement à atteindre le seuil de rentabilité. On s'attend à ce que Roadcruiser demande une nouvelle augmentation en 1986 dans l'espoir de faire des bénéfices à la fin de l'année. Le moment du prochain tarif dépendra de l'issue de la présente audience. Vers la fin de 1985, les prédictions pour 1986 seront mises à jour et donneront une meilleure idée de l'importance et du moment de la prochaine demande d'augmentation des tarifs.

3. RÉSUMÉ DES PLAIDOIRIES

3.1 Roadcruiser/TerraTransport/Canadien National

Voici un résumé de la plaidoirie de M. S.A. Cantin.

La Commission a examiné les opérations, les tarifs et la situation financière du service Roadcruiser à de nombreuses reprises lors de plusieurs audiences. En outre, il y a eu beaucoup de communications entre la direction de Roadcruiser et le Comité. Roadcruiser tente d'atteindre, et préférablement de dépasser, le seuil de rentabilité. Dans sa *décision* d'avril 1982, le Comité a approuvé le plan de Roadcruiser de présenter des demandes d'augmentation biannuelle successives jusqu'à ce que cet objectif soit atteint. En même temps, le Comité a demandé au personnel de la Commission de préparer un rapport analysant un certain nombre de questions, dont la détermination d'un taux de rendement convenable. À ce moment-là, Roadcruiser avait convain-

Roadcruiser essentially used a simple trend analysis approach, adjusting for market factors such as the state of the economy, ridership trends and schedule changes. No specific evidence, such as statistical forecasting models, were submitted to justify the predictions but explanations were given as to what factors were considered in each value. The two predominant factors quoted as affecting the declining volume of passengers were the sluggish Newfoundland economy and the schedule changes reducing the frequency of runs out of St. John's. Although counsel for the Newfoundland Government was not impressed by the simplistic method of forecasting, he did agree that it was a possible approach.

Tariff 4-12 was described only as a break-even tariff. It is expected that Roadcruiser will file a further rate increase in 1986 and hopes to bring itself into a profit position by the end of that year. The timing of the next tariff will depend upon the outcome of this case. Near the end of 1985, existing predictions for 1986 will have been updated by Roadcruiser and these will provide a clearer picture as to the amount and timing of the next proposed fare increase.

3. SUMMARY OF ARGUMENTS

3.1 Roadcruiser/TerraTransport/Canadian National

The following is a summary of the argument of Mr. S.A. Cantin.

The Commission has examined the operations, the tariffs and the financial position of the Roadcruiser service many times over a number of hearings. As well, there has been extensive communication between management of Roadcruiser and the Committee. Roadcruiser has been attempting to move from a loss to a break-even and preferably to a profit position. In its April 1982 *decision*, the Committee endorsed Roadcruiser's plan to file successive biannual increases until this objective was reached. Concurrently, the Committee asked Commission staff to prepare a report in which a number of matters would be analyzed, including the determination of an appropriate rate of return. At that time, Roadcruiser had convinced the Committee that it could cover its operating

cu le Comité qu'elle pouvait recouvrer ses frais d'exploitation pour la fin de 1983. Toutefois, l'introduction du programme de restrictions des six et cinq pour cent du gouvernement fédéral a entraîné la remise à plus tard de cet objectif. La période de restrictions terminée, Roadcruiser prévoyait continuer ses augmentations régulières; elle a ainsi demandé une augmentation de neuf pour cent qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 1985. Toutefois, le 28 juin 1985, le Comité a suspendu l'augmentation proposée en attendant la fin d'une enquête. Roadcruiser participait à l'enquête pour aider le Comité à décider s'il fallait lever la suspension ou non ou à établir s'il faudrait émettre une ordonnance à l'égard d'un aspect quelconque du tarif projeté.

L'avocat a affirmé que Roadcruiser subit constamment des pertes depuis sa création, mais qu'entre 1979 et 1983, les pertes ont diminué. Toutefois, en raison du programme de restrictions du gouvernement, cette tendance s'est inversée et les pertes ont augmenté.

Si le tarif 4-12 n'entrait pas en vigueur, les pertes prévues seraient de 385 000 $ pour 1985 et de 406 000 $ pour 1986; ces pertes seraient même plus élevées si l'on ne tenait pas compte des économies découlant des modifications d'horaire mises en vigueur pour le 30 septembre 1985. Si le tarif 4-12 était appliqué, la perte estimative au titre de l'exploitation serait de 42 000 $. Une augmentation supplémentaire des tarifs mettrait Roadcruiser en situation de rentabilité à "... un taux approprié de rendement qui devrait ... faire l'objet de nouvelles discussions au cours des mois à venir."

En ce qui concerne les motifs de refus du tarif, M. Cantin a avancé que la *Loi nationale sur les transports* exige que les taux soient compensatoires et, puisqu'ils ne le sont pas, le Comité doit alors encourager la mise en oeuvre de l'augmentation proposée ou recommander des augmentations plus considérables pour que Roadcruiser atteigne le seuil de rentabilité. Quant à l'argument que le tarif proposé "tirera indûment parti d'une situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur", il a répété l'argument formulé par le Comité dans sa *décision* d'avril 1982, à savoir que "puisque le tarif laisse Roadcruiser en situation de déficit, on ne saurait dire que Roadcruiser tire parti d'une situation de monopole". Aucune preuve n'a été présentée à

expenses by the end of 1983. However, with the introduction of the federal government's "6&5" restraint program, this objective was postponed. With the end of the restraint period, Roadcruiser planned to continue its schedule of higher fares and filed a 9 per cent increase which was to become effective on July 1, 1985. However, on June 28, 1985, the Committee suspended the proposed increase "... pending completion of an investigation..." Roadcruiser was participating in the investigation in order to assist the Committee in determining whether it should lift the suspension or whether it should issue an order with respect to any other aspect of the proposed tariff.

Counsel said that Roadcruiser has consistently incurred losses since its inception but from 1979 to 1983, the level of loss decreased. Unfortunately, due to the government's price restraint program, this trend was reversed and the losses increased.

If the proposed Tariff 4-12 does not go into effect, the anticipated losses would be $385,000 for 1985 and $406,000 for 1986. These losses would even be higher if the savings arising from the schedule changes put into effect for September 30, 1985 were not taken into account. Looking at the alternative of implementing Tariff 4-12, the estimated operating loss would be $42,000. An additional fare increase would bring Roadcruiser to a profit position at "... an appropriate rate of return that should be... the subject of further discussions in the coming months."

Looking at the grounds for disallowance, Mr. Cantin argued that the *National Transportation Act* requires that fares be compensatory and since they are not, the Committee must either encourage the implementation of the proposed increase or recommend higher increases to ensure that Roadcruiser reaches a break-even position. Regarding the contention that the proposed tariff "will unduly take advantage of a monopoly situation favouring motor carriers", he repeated the statement in the Committee's *decision* of April 1982, that "... since the tariff still leaves Roadcruiser in a deficit position, it cannot be said that Roadcruiser is taking advantage of a monopoly situation." There has been no evidence in support of this contention or the

l'appui de cette affirmation ou de l'affirmation que la mise en oeuvre du tarif n'est pas justifiée en raison de l'intérêt public. Sur le plan des principes, l'objectif d'atteindre ou de dépasser le seuil de rentabilité est "... conforme à l'esprit sinon au libellé même de l'alinéa 3c) de la *Loi nationale sur les transports*."

Quant à la méthode utilisée par Roadcruiser pour établir les projections des recettes et des dépenses, M. Cantin a soutenu qu'elle se fonde sur "... une vaste expérience et l'aide d'un personnel qui connaît au mieux le produit et le marché." En fait, les projections passées se sont avérées justes et raisonnables et rien ne porte à croire qu'il existe une meilleure méthode d'établir ces projections. Aucune preuve n'a été demandée à l'égard des projections des recettes et des dépenses de Roadcruiser. En outre, il n'y a eu "... aucune indignation publique, aucune plainte, aucun groupe de pression" concernant le tarif 4-12.

L'ordonnance suspendant l'application du tarif 4-12 devrait être levée le plus tôt possible car cela est conforme à la *décision* du Comité d'avril 1982 et aucune preuve n'a été présentée pour contester la position de Roadcruiser. Chaque journée où le tarif 4-12 n'est pas appliqué prive Roadcruiser de recettes.

3.2 Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Voici le résumé de la plaidoirie de M. J. Hutchings.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a demandé la présente audience publique pour pouvoir examiner et vérifier la position de Roadcruiser et l'effet de l'augmentation du tarif. La preuve montrera que cette audience publique était un exercice valable, particulièrement à la lumière des changements qui se sont produits depuis le dépôt du tarif.

Les projections fournies par Roadcruiser en juillet étaient bien différentes de celles fournies en septembre. En juillet dernier, les pertes projetées s'établissaient à 350 000 $ pour 1986, tandis que selon les projections plus récentes de septembre, elles ne seraient que de 42 000 $. En outre, d'autres facteurs pourraient également réduire cette perte, soit: un nouveau calcul des

contention that implementing the tariff is not justified in the public interest. From a purely policy standpoint, the objective of achieving a break-even or profit position is "... within the spirit, if not the very words, of section 3(c) of the *National Transportation Act*."

In reference to the methodology used by Roadcruiser to develop revenue and expense projections, Mr. Cantin said they are based upon "... a wealth of experience and the assistance of staff who best know the product and market we are involved in." In fact, evidence indicated that past projections proved to be accurate and reasonable and that there is no suggestion that a better means exists to make these projections. No evidence has been called to test the Roadcruiser's revenue and expense projections. Furthermore, there has been "... no public outcry, no complaint, no public interest group" regarding Tariff 4-12.

The order suspending the implementation of Tariff 4-12 should be lifted at the earliest opportunity because the proposed tariff is in accord with the Committee's *decision* of April, 1982 and that there was no evidence presented to challenge Roadcruiser's case. Each day that Tariff 4-12 is not implemented deprives Roadcruiser of revenues.

3.2 Government of Newfoundland and Labrador

The following summarizes the argument of Mr. J. Hutchings.

The Government of Newfoundland and Labrador requested the present public hearing so that it could examine and test the position of Roadcruiser and the impact of the rate increase. The evidence will show that this public hearing was a good exercise, particularly in light of the changes that have occurred since the tariff was originally filed.

Roadcruiser's projections provided in July were quite different from those supplied in September. Last July, the projected losses in 1986 were $350,000 while the most recent September projections were only $42,000. In addition, the other factors which would also reduce this loss are: new calculations of garage costs involving the cleaning and maintenance of

coûts de garage à l'égard du nettoyage et de l'entretien des autocars et la redistribution apparente des cotisations de pension imputées aux employés de Roadcruiser.

Cette amélioration laisse le service d'autocar dans une situation où le Comité peut entreprendre une audience "... portant sur des questions comme la structure de capital et le taux de rendement".

M. Hutchings a avancé que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador s'est notamment préoccupé de la question des méthodes de prévision. Les méthodes de prévision de Roadcruiser ne sont pas particulièrement raffinées et ne semblent pas fondées sur les "analyses économiques et économétriques" présentement disponibles. Le gouvernement s'inquiète également de la possibilité d'attrition en raison de l'augmentation du tarif. Dans une période de deux mois, la modification des projections a presque amené Roadcruiser au point mort en 1986, et un changement semblable rentabiliserait le service pour cette date. Il y a suffisamment de doute quant aux prévisions des passagers et des recettes de Roadcruiser pour suspendre le tarif au moins jusqu'à ce que le Comité tienne les audiences dont il a parlé dans sa *décision* de 1982.

C'est l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports* qui autorise la Commission à refuser les tarifs. L'avocat a allégué que la Commission peut refuser les tarifs s'ils tirent indûment parti d'une situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur. Puisque le marché de Roadcruiser est essentiellement captif, cet article s'applique. En outre, selon sa *décision* d'avril 1982, le Comité est d'avis que Roadcruiser ne tirait pas parti d'une situation de monopole car elle ne faisait aucun profit; il s'agit là d'une interprétation trop étroite. Une situation concurrentielle impose la rentabilité au transporteur. Toutefois, Roadcruiser se trouvait dans une situation de monopole où il y a moins d'incitation à la rentabilité et il est moins nécessaire de tirer tout le parti possible de toutes les occasions de recettes. M. Hutchings en a donc conclu que tous ces faits justifient la tenue d'une enquête générale complète sur la situation financière générale du service et sur le taux de rendement qui convient.

Passant maintenant à une autre question, M. Hutchings a affirmé que les *Conditions de*

buses and the apparent redistribution of pension contributions allocated to the Roadcruiser employees.

This improving situation leaves the bus service at the point where the Committee can undertake a hearing "... to deal with matters such as capital structure and rate of return".

Mr. Hutchings said that one matter causing the Government of Newfoundland and Labrador some concern was the issue of forecasting methods. Roadcruiser's forecasting methods are not particularly sophisticated and do not appear to have been developed on the basis of "economic analyses and econometric analyses" currently available. The Government is also concerned with the possibility of attrition caused by fare increases. In a period of two months, changes in projections have almost put Roadcruiser in a break-even position in 1986 and a similar change would put the service in the black by then. There is enough doubt about Roadcruiser's forecasts of passengers and revenue to suspend the tariff, at least until the Committee holds the hearing mentioned in its *decision* of 1982.

The Commission's power to disallow tariffs is outlined in section 40 of the *National Transportation Act*. Counsel argued that the Commission may disallow the tariff if it unduly takes advantage of a monopoly situation favouring motor carriers. Since Roadcruiser essentially has a captive market, this section applies. Furthermore, the Committee's view, in its *decision* of April 1982, that Roadcruiser was not taking advantage of a monopoly situation because it was not making a profit, was too narrow an interpretation. In a competitive situation, the carrier is compelled to be cost-efficient. However, Roadcruiser was in a monopoly situation where there is less incentive to be cost-efficient and to take full advantage of all revenue-generating opportunities. He contended that all of this leads to the requirement for a full investigation into the general financial position of the service and the question of an appropriate rate of return.

Turning to another issue, Mr. Hutchings said that the *Terms of Union* under which

l'*Union* en vertu desquelles Terre-Neuve est entrée dans la Confédération (l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1949) comportent un certain nombre de dispositions qui ont un rapport important avec l'audience. La clause 31 traite des services, des travaux et des biens publics. La clause 32 prévoit la prise en charge par le Canada des services maritimes et ferroviaires de Terre-Neuve, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Entre également en ligne de compte la *décision* de 1968 du Comité des transports par chemin de fer d'autoriser l'abandon du service voyageurs ferroviaire.

L'objet manifeste de la clause 32 est de garantir à Terre-Neuve "... un service de base sur une base non discriminatoire vis-à-vis de Terre-Neuve et de la région maritime du Canada." Le fait que le service voyageurs soit passé du chemin de fer à la route ne suffit pas pour s'écarter des principes établis par l'article 32.

À la lumière de la clause 32, il ne convient pas de traiter le service voyageurs par autocar à Terre-Neuve différemment des services voyageurs ferroviaires des autres provinces maritimes et il ne convient pas non plus de rentabiliser le service d'autocar lorsque les services ferroviaires, ailleurs au Canada, sont subventionnés par le gouvernement du Canada pour permettre des tarifs moins élevés.

Le service d'autocar Roadcruiser est réglementé par la Commission car il s'agit d'une entreprise extraprovinciale reliant Terre-Neuve aux autres provinces. Comme les passagers de Terre-Neuve font "... partie de l'entreprise pancanadienne du Canadien National", elle devrait être traitée comme le prévoit la clause 32 des *Conditions de l'Union*.

À cet égard, M. Hutchings a ajouté qu'il n'est pas hors de propos de mentionner l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* selon lequel "tous ont droit ... au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination."

L'avocat a allégué que l'*ordonnance n° R-2673* du Comité des transports par chemin de fer, datée du 3 juillet 1968, qui autorisait l'abandon du service ferroviaire, prévoyait un service d'autocar assuré de façon permanente sous la surveillance d'un organisme de réglementation quelconque. Ceci sous-entend une surveillance

Newfoundland entered Confederation, (the *British North America Act* of 1949), contain a number of provisions relevant to the hearing. Section 31 deals with public services, works and property. Section 32 provides for the takeover by Canada of Newfoundland marine and rail services, both passenger and freight. Also relevant is the Railway Transport Committee's 1968 *decision* authorizing the abandonment of the rail passenger service.

The obvious purpose of section 32 is to guarantee to Newfoundland "... a basic service on a non-discriminatory basis vis-à-vis themselves and the Maritime region of Canada." The fact that the passenger service moved from the rails to road is not sufficient to depart from the principles established in section 32.

In light of section 32, it is not appropriate to treat the bus passenger service in Newfoundland differently from rail passenger services in the other Maritime provinces, nor is it appropriate to move the bus service towards a profit position when rail services, elsewhere in Canada, are given subsidies by the Government of Canada to allow lower rates.

The Roadcruiser bus service is regulated by the Commission because it is an extraprovincial undertaking connecting Newfoundland with the other provinces. Since passengers in Newfoundland are "... part of Canadian National's cross-country undertaking", they ought to be treated as section 32 of the *Terms of Union* contemplated.

He added that, in this context, it is not inappropriate to refer to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which prescribes that every individual "... has the right to the equal benefit of the law without discrimination."

Counsel argued that Railway Transport Committee *Order No. R-2673* of July 3, 1968, which authorized the abandonment of rail service, contemplated a bus service provided on a continuing basis under the supervision of some regulatory authority. This requirement implies a continuous monitoring of the service and

continue du service et la prise en compte spéciale de la situation où les Terre-Neuviens se trouvent par rapport à la situation de 1949.

Le fait de subventionner le service voyageurs ferroviaire ailleurs au Canada et de ne pas subventionner le service voyageurs par autocar à Terre-Neuve est, selon M. Hutchings, contraire à la clause 32 des *Conditions de l'Union* selon laquelle le service doit être fourni à Terre-Neuve sur une base non discriminatoire.

Enfin, le Comité ne devrait pas permettre un tarif qui assurerait un bénéfice à Roadcruiser avant d'avoir examiné la situation financière de cette dernière et établi le taux de rendement qui convient.

4. ANALYSE DU COMITÉ

4.1 Aspects financiers

L'examen des résultats financiers de TerraTransport, à compter de 1979, révèle une amélioration significative du rendement d'exploitation jusqu'à 1983.

Les recettes nettes d'exploitation pour ces années se sont améliorées, la perte d'environ 900 000 $ en 1979 étant tombée à 250 000 $ en 1983. Toutefois, les calculs pour les années 1983 et 1984 montrent un renversement abrupt de cette tendance. Les états financiers présentés par TerraTransport à l'audience révèlent des déficits réels et estimatifs d'environ 430 000 $ pour les recettes nettes d'exploitation en 1984 et 1985. En outre, la preuve a indiqué que le déficit augmenterait légèrement en 1986 sans le tarif 4-12, compte tenu des projections de la direction de Roadcruiser concernant le volume du trafic et l'augmentation des dépenses.

À cette fin, le Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services a procédé à une vérification des comptes et des dossiers relatifs au rapport d'exploitation de 1984. Le Bureau a informé le Comité qu'à son avis, le rapport d'exploitation constituait une juste présentation des résultats d'exploitation du service. Il a toutefois recommandé que la direction de Roadcruiser procède à un nouvel examen des dépenses de pension du CN, du fait que les

special consideration of the position in which Newfoundlanders find themselves relative to 1949.

He contended that subsidizing rail passenger service in other parts of Canada and not the bus passenger service in Newfoundland is contrary to Term 32 of the *Terms of Union* which stipulates that there be service in Newfoundland provided on a non-discriminatory basis.

Finally, the Committee should not allow a tariff which would permit Roadcruiser to attain a rate of return before the Committee has examined Roadcruiser's financial position and determined what an appropriate rate of return should be.

4. COMMITTEE ANALYSIS

4.1 Financial Considerations

A review of TerraTransport's financial results, compiled for the years commencing 1979, reveals a significant improvement in operating performance until 1983.

Net operating revenues for these years improved from a loss position of approximately $900,000 in 1979 to $250,000 in 1983. However, results compiled for the years 1984 and 1985 indicate an abrupt reversal in this trend. Financial statements, as presented by TerraTransport at the hearing, indicate actual and estimated deficits in net operating revenues in 1984 and 1985 of approximately $430,000. Furthermore, evidence was presented to indicate that the deficit would increase marginally in 1986, without the implementation of Tariff 4-12, given Roadcruiser management's projections regarding traffic volumes and expenditure increases.

As mentioned earlier, the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services conducted an audit of the accounts and records pertaining to the Roadcruiser 1984 operating statement. The Bureau advised the Committee that, in their opinion, the operating statement was a fair presentation of the operating results of the service. They recommended, however, that Roadcruiser management undertake further reviews of CN pension expenditures, the appropriateness of

règlements d'assurance soient imputés au compte des assurances plutôt qu'à celui des postes extraordinaires et de la répartition des soldes créditeurs ou débiteurs du compte de garage à la fin de l'année. Le Comité est d'accord avec ces recommandations et signale que la direction a déclaré au cours de l'audience qu'elle entreprendrait un examen de la répartition des pensions du CN par rapport aux opérations de Roadcruiser. En outre, le Comité est d'avis que l'imputation aux résultats d'exploitation de Roadcruiser de postes comme les réclamations et les règlements d'assurance à l'égard d'accidents qui se sont produits à l'époque où la protection était assurée par le CN est déraisonnable. Toutefois, il est manifeste d'après les résultats de la vérification que les résultats financiers de 1984 présentés au Comité par TerraTransport sont exacts.

Lors de l'examen des pièces financières présentées à l'audience, la direction de Roadcruiser a reconnu que la façon actuelle d'imputer les coûts des réparations et du nettoyage pourrait aboutir à une surestimation des coûts réels encourus par le service d'autocar. Ceci était dû au fait que les taux de nettoyage des autobus et des réparations des camions et des autobus étaient presque identiques, même si les salaires horaires des mécaniciens étaient d'environ 3 $ plus élevés que ceux des préposés au garage. En outre, la direction a reconnu que le méthode présentement utilisée pour imputer les cotisations de pension du CN à Roadcruiser pourrait avoir abouti à une surestimation de 10 000 $ des dépenses estimatives de 1985.

Un examen des rectifications mentionnées des résultats d'exploitation, y compris la réaffectation des dépenses, révèle que les déficits enregistrés au chapitre des recettes nettes d'exploitation pour 1984 et des recettes estimatives pour 1985 demeurent de l'ordre de 400 000 $. Si le tarif actuel reste en vigueur, compte tenu des projections de Roadcruiser et des rectifications mentionnées, on prévoit que le déficit augmentera légèrement en 1986.

Bien que certaines preuves présentées à l'audience montrent que les projections du nombre de voyageurs, des dépenses et des recettes pour la fin de 1985 et pour toute l'année 1986 pourraient s'avérer inexactes, le Comité est convaincu que la direction de Roadcruiser a

allocating insurance settlements to the "insurance" account rather than to the "extraordinary items" account and the distribution of any balances or shortfalls in the garage account at year end. The Committee is in agreement with these recommendations and notes that management stated during the hearing that a review of CN pension allocations, as they apply to Roadcruiser's operation, would be undertaken. Furthermore, the Committee is of the opinion that allocations against Roadcruiser operating results of such items as insurance claims and settlements for accidents which occurred when coverage was underwritten by CN are unreasonable. However, it is apparent from the audit findings that the information detailing financial results of 1984, as submitted to the Committee by TerraTransport, are accurate.

In the course of the review of the financial exhibits presented at the hearing, Roadcruiser management acknowledged that repairs and cleaning costs, as currently allocated, may result in an overstatement in actual costs incurred by the bus operation. This misallocation of costs was due to the fact that the charge-out rates for cleaning of the bus fleet and repairs to both trucks and buses were virtually identical, despite the fact that the hourly wages of mechanics were approximately three dollars higher than those of garagemen. In addition, management acknowledged that the method currently utilized to allocate CN pension contributions against Roadcruiser may have resulted in a $10,000 overstatement in estimated 1985 expenditures.

A review of the noted adjustments to operating results, including reallocations of expenditures, indicate that deficits in net operating revenues for 1984 and estimated revenues for 1985 remain in the order of $400,000. Under the tariff presently in effect, given Roadcruiser projections and the noted adjustments, the deficit is forecast to increase marginally in 1986.

Although evidence was presented during the hearing to indicate that passenger volume, expenditure and revenue projections for late 1985 and the full year of 1986 may prove inaccurate, the Committee is satisfied that Roadcruiser management has thoroughly

analysé à fond les tendances et justifié ces projections. En conséquence, le Comité est prêt à accepter les prévisions financières de 1986.

La pièce présentée par Roadcruiser à l'égard des résultats financiers estimatifs, dans l'hypothèse que le tarif 4-12 soit en vigueur pour toute l'année 1986, révèle que le service approchera du seuil de rentabilité au cours de l'année. Le Comité a revu les projections et rectifié les comptes mentionnés ci-dessus, et il constate que toute nouvelle augmentation tarifaire en 1986 supérieure au tarif 4-12 pourrait bien permettre au service d'autocar Roadcruiser d'atteindre le seuil de rentabilité.

4.2 La qualité du service

En soulevant la question de la qualité du service voyageurs par autocar dans l'île de Terre-Neuve, M. Wiseman a soutenu qu'il n'existe aucun service voyageurs quotidien de St. John's, que le service s'est détérioré depuis la mise en place du service d'autocar, et qu'en raison de l'inexpérience de la direction de Roadcruiser dans l'industrie du transport par autocar, il faudrait un sondage portant sur les besoins des voyageurs.

Le Comité a constaté que Roadcruiser n'offrait pas de service quotidien aller-retour de St. John's. Toutefois, il a appris que la Clarenville Transportation Company, qui exploite deux autocars standard de 48 places, assure un service quotidien aller-retour entre St. John's et Bonavista. Bien que Bonavista ne soit pas sur la route transcanadienne, le service arrête à Clarenville et se rend à St. John's par la route transcanadienne. Ainsi, bien que ce ne soit pas Roadcruiser qui offre ce service aller-retour, il existe bel et bien.

Quant à la détérioration du service d'autocar, le Comité note qu'il y a eu des modifications au service mais que ces modifications n'étaient pas toutes des coupures. Certaines ont également abouti à une amélioration. Dans l'ensemble, on ne peut pas dire que le service s'est détérioré.

Quant à la prétendue inexpérience de la direction de Roadcruiser, il suffit de souligner que ce service d'autocar est exploité par la même direction depuis 1969, ce qui représente 17 ans

analyzed trends and substantiated their projections. Consequently, the Committee is prepared to accept the 1986 financial forecasts.

The exhibit presented by Roadcruiser to indicate estimated 1986 financial results, with Tariff 4-12 in effect for the complete year, reveals that the service would approach the break-even point during the year. The Committee has reviewed the projections and adjusted the appropriate accounts noted above, and finds that any further tariff increases during 1986 beyond Tariff 4-12 may well result in a tariff which places the bus service in a break-even position.

4.2 Quality of Service

In raising the issue of quality of bus passenger services on the Island of Newfoundland, Mr. Wiseman claimed that there was no return service from St. John's on a daily basis, service had deteriorated since the introduction of the bus service and, due to the inexperience of Roadcruiser management in the bus industry, there was a requirement for a survey of the needs of the bus traveller.

The Committee verified that Roadcruiser did not offer a daily return service from St. John's. However, it did learn that Clarenville Transportation Company, which operates two standard forty-eight passenger highway buses, provided return service on a daily basis between St. John's and Bonavista. Although Bonavista is off the Trans-Canada Highway, the service does stop at Clarenville and continues on to St. John's via the Trans-Canada Highway. Therefore, although Roadcruiser is not the bus operator providing this return service, it is available.

On the question of the deteriorating bus service, the Committee notes that there have been changes in schedules, but not all of these have been cuts; some of the service changes have also included improvements. Overall, it cannot be said that service has deteriorated.

As to the alleged lack of experience of Roadcruiser management, the Committee need note only that this bus service has been in operation under the same management since

d'expérience. M. Kennedy est un employé très compétent, tout comme d'ailleurs les membres de l'équipe de direction de TerraTransport qui relèvent de lui.

M. Kennedy a déclaré que Roadcruiser se tient en contact avec les autres compagnies d'autocar et qu'elle est membre actif de la *Canadian Bus Association* et de la *Bus Maintenance Association*. Il a également expliqué, qu'au début, Roadcruiser a retenu les services d'un cadre supérieur de la *Greyhound Bus Company* pour qu'il examine le service et recommande un certain nombre d'améliorations.

Quant à la nécessité d'un sondage sur les besoins des voyageurs, M. Kennedy a déclaré que le service a fait l'objet d'un certain nombre d'études au cours des années et que la direction de Roadcruiser a mis certaines des recommandations à exécution.

4.3 Attrition

M. Wiseman des Travailleurs unis des transports et M. Hutchings, dans sa plaidoirie, se sont inquiétés de l'attrition possible du nombre de passagers utilisant le service d'autocar si les tarifs continuent à augmenter. En fait, la preuve montre des diminutions du nombre de voyageurs depuis 1983. Dans son témoignage, M. Kennedy attribue ces diminutions à l'état de l'économie de la province. Parce que le Comité craignait aussi que des augmentations de tarifs n'entraînent une baisse du nombre de voyageurs utilisant le service d'autocar, il a étudié le rapport entre les augmentations passées et l'attrition possible du nombre de voyageurs.

Postulant que les voyageurs des autocars Roadcruiser utilisant des laissez-passer n'étaient pas sensibles à l'augmentation du tarif, le Comité a examiné les chiffres mensuels faisant état de l'effet d'une augmentation tarifaire sur le nombre de voyageurs payants utilisant le service de janvier 1979 à septembre 1985. Ces augmentations ont été examinées à la lumière des coupures de service pendant la même période et en regard d'un certain nombre d'indicateurs économiques.

Les augmentations de tarifs appliquées par Roadcruiser au cours des années et leurs répercussions sur l'attrition des voyageurs ont été

1969, which is seventeen years of experience. Mr. Kennedy is a highly competent officer, as are those in the TerraTransport management team who report to him.

Mr. Kennedy indicated that Roadcruiser maintains its contacts with other bus companies, and is an active member of the Canadian Bus Association and the Bus Maintenance Association. He also explained that in the early stages of the Roadcruiser operation, the company engaged the services of a senior manager from the Greyhound Bus Company who examined Roadcruiser's operations and made a number of recommendations for improvement.

Regarding the need for a survey to determine passenger requirements, Mr. Kennedy indicated that the service had been examined in several studies, over the years, and Roadcruiser management had implemented a number of the recommendations.

4.3 Attrition

Mr. Wiseman of the United Transport Union and Mr. Hutchings in his final argument expressed concerns about possible attrition in the number of passengers using the bus service if fares continue to increase. In fact, the evidence does indicate declines in ridership since 1983. In his testimony, Mr. Kennedy attributed these declines to the state of the economy in the province. Because the Committee was also concerned that fare increases might result in a reduction in the number of passengers using the bus service, it examined the relationship between past fare increases and possible attrition in the number of Roadcruiser passengers.

On the assumption that Roadcruiser pass holders were not sensitive to fare increases, the Committee looked at monthly figures showing the effect of fare increases on the number of revenue (i.e. paying) passengers from January 1979 to September 1985. These fare increases were examined in light of service cuts over this time period against the backdrop of a number of economic indicators.

The fare increases implemented by Roadcruiser over the years, and their impact on passenger attrition, were examined in relation

examinées par rapport au nombre de voitures particulières immatriculées et de permis de conduire, au produit provincial brut, au taux de chômage provincial, au ratio entre l'emploi et la population, à la migration totale nette et à l'indice des prix pour l'utilisation des voitures particulières. Ces facteurs ont été examinés pour la période allant de janvier 1979 à septembre 1985.

Il est devenu évident que la situation économique de la province s'est détériorée. Le taux de chômage a été relativement élevé (entre 20 et 25 pour cent) et, à l'exception d'une légère amélioration au troisième trimestre de 1985, il est demeuré élevé. Quant à la migration nette au cours de la période à l'étude, l'émigration l'emporte sur l'immigration; c'est là un autre facteur qui pourrait contribuer à diminuer le nombre de voyageurs. Enfin, le nombre d'automobiles particulières immatriculées et de permis de conduire a augmenté légèrement tandis que le taux d'augmentation de l'indice des prix d'exploitation des automobiles a diminué.

D'après cette analyse, le Comité ne peut trouver de preuve suffisante à l'appui de l'affirmation qu'une augmentation immédiate des tarifs entraînera une diminution du nombre de voyageurs. Il constate toutefois des preuves à l'appui de l'affirmation que la diminution du nombre de voyageurs depuis 1983 pourrait être due à l'état de l'économie provinciale.

4.4 Questions de droit

M. Hutchings, avocat du gouvernement de Terre-Neuve, a soulevé deux questions de droit particulières portant sur l'interprétation de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports* et sur les questions constitutionnelles découlant des *Conditions de l'Union*.

L'interprétation de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*

M. Hutchings a souligné qu'en vertu de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*, le Comité a le pouvoir de rejeter un tarif

> ... dans une situation où la Commission estime que le tarif tire un avantage indu de la situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur.

to the number of registered passenger automobiles and drivers' licences, the provincial gross domestic product, the provincial employment rate, the ratio of employment to population, total net migration and the price index for the operation of private automobiles. These factors were also examined over the period from January 1979 to September 1985.

It has become clear that economic conditions in the province have deteriorated. The unemployment rate has been relatively high (between 20 and 25 per cent) and, except for a slight improvement in the third quarter of 1985, has remained high. The information on net migration indicates that during most of the period under examination, more people left the province than migrated to it, another factor which may have contributed to a decline in bus ridership. Finally, the number of registered passenger automobiles and of drivers' licences have increased slightly, while the rate of increase in the price index for the operation of automobiles has declined.

Based on this analysis, the Committee cannot find sufficient evidence to support the contention that an immediate fare increase will result in a drop in the number of passengers. However, it does find support for the contention that the declines in ridership since 1983 have been due to the state of the provincial economy.

4.4 Legal Issues

Counsel for the Government of Newfoundland raised two specific legal questions, the interpretation of section 40 of the *National Transportation Act* and the constitutional issues arising from the *Terms of Union*.

The Interpretation of Section 40 of the *National Transportation Act*

Mr. Hutchings pointed out that under section 40 of the *National Transportation Act*, the Committee had the power to disallow tariffs:

> ... in a situation where the Commission considers the tariff to be one that unduly takes advantage of a monopoly situation favouring motor carriers.

Selon lui, la situation envisagée à l'article 40 s'applique au service Roadcruiser. En outre, il a fait valoir que la compagnie pourrait tirer avantage d'une situation de monopole même si la preuve indique peut-être qu'elle ne faisait pas de bénéfice. Dans une situation de monopole, un transporteur pourrait encourir des coûts inutiles ou déraisonnables. Selon l'avocat, c'est à la lumière de ce qui précède que le Comité devrait tenir compte de ses commentaires sur les prévisions et sur la possibilité de bénéfices pour Roadcruiser.

Rien ne prouve l'allégation de M. Hutchings que Roadcruiser tirait parti d'une situation de monopole. La preuve présentée à l'audience n'a pas montré que le transporteur était en situation de bénéfice ou qu'il se livrait à une exploitation inefficace. Le Comité a jugé cette question dans sa *décision n° MV-40-190* (MV-82-3) du 28 avril 1982, dans laquelle il déclare:

> De plus, comme le tarif susmentionné ne permet pas en ce moment de combler le déficit de Roadcruiser, on ne peut affirmer que la direction de Roadcruiser jouit d'une situation de monopole.

Nous sommes portés à nous rallier à l'argument de Me Cantin, avocat de TerraTransport, qui soutient que, puisque le Comité a déjà jugé de cette question dans le passé, le gouvernement de Terre-Neuve semble présenter un appel déguisé de cette décision.

En outre, l'argument de l'avocat de Terre-Neuve ne souligne aucune erreur particulière qui pourrait justifier une telle reconsidération. Comme il ne possède aucune des preuves requises par l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*, il se contente de demander au Comité de revenir sur la question parce qu'il n'est pas d'accord avec la décision antérieure. Bien que le Comité puisse effectivement reconsidérer ses propres décisions, nous ne voyons aucun motif de modifier la décision rendue lors de l'audience de 1982.

Les questions constitutionnelles

M. Hutchings soutient que les clauses des *Conditions de l'Union* portant sur le mouvement des marchandises et des voyageurs par chemin de fer devraient s'appliquer à la circulation des

He argued that the situation contemplated in section 40 applied to Roadcruiser. Further, he argued that the company could be taking advantage of a monopoly situation even though the evidence submitted might indicate that it was not making a profit. In a monopoly situation a carrier could incur unnecessary or unreasonable costs. Counsel submitted that it was in the light of the foregoing that his comments on forecasting and the possibility of profit accruing to Roadcruiser should be taken into account by the Committee.

There is no evidence to support Mr. Hutchings' contention that Roadcruiser was taking advantage of a monopoly situation. The evidence at the hearing did not establish that Roadcruiser was in a profit position and that it was operating inefficiently. The Committee had ruled on the issue when in its *Decision No. MV-40-190* (MV-82-3) of April 28, 1982, it stated:

> Furthermore, since the tariff still leaves Roadcruiser in a deficit position, it cannot be said that Roadcruiser management is taking advantage of a monopoly situation.

We are inclined to agree with the argument of Mr. Cantin, Counsel for TerraTransport that, since the Committee has already ruled on this issue, the Government of Newfoundland appears to be introducing a disguised appeal from that ruling.

Furthermore, the argument of Counsel for Newfoundland does not point to any particular error that would justify such reconsideration. In the absence of any evidence of the kind required by section 40 of the *National Transportation Act*, he merely asks the Committee to look at the matter again because he disagrees with the earlier ruling. Although the Committee is free to reconsider its own decisions, we see no reason to change the ruling that was made in 1982.

Constitutional Issues

Mr. Hutchings argues that those *Terms of Union* which deal with the movement of freight and passengers by rail should be applicable to the movement of passengers on Roadcruiser,

voyageurs par Roadcruiser, puisque le service d'autocar a été introduit pour remplacer le service voyageurs ferroviaire en 1969. Selon lui, l'objet de la clause 32 des *Conditions de l'Union* est

> d'assurer une certaine garantie à la population de Terre-Neuve à l'égard de la circulation des marchandises et des voyageurs, c.-à-d. qu'ils doivent avoir un service de base non discriminatoire vis-à-vis d'eux-mêmes et de la région maritime du Canada.

À la lumière de cette clause, l'avocat allègue qu'il ne conviendrait pas de songer à rentabiliser le service d'autocar par l'augmentation des tarifs voyageurs alors qu'il existe un service voyageurs ferroviaire subventionné dans les provinces maritimes, service qui peut maintenir les tarifs à un niveau plus bas.

À l'appui de cet argument, il fait valoir que le service d'autocar Roadcruiser a été reconnu en 1975 par un *arrêt* de la Cour suprême comme une entreprise extraprovinciale, car il fait partie du réseau du Canadien National qui s'étend dans tout le Canada.

Deux clauses des *Conditions de l'Union* ont été citées à maintes reprises dans l'argument de l'avocat du gouvernement de Terre-Neuve. Il s'agit des clauses 31a) et 32 qui prévoient ce qui suit:

> (traduction) 31. À la date de l'Union, ou le plus tôt possible après cette date, le Canada prendra en main les services suivants et, à compter de cette date, il dégagera la province de Terre-Neuve des frais publics engagés pour l'exploitation de chacun des services visés, nommément:
>
> a) la Newfoundland Railway, y compris les services de navires à vapeur et autres services maritimes.

> 32. (1) Le Canada maintiendra, en fonction du trafic offert, un service marchandises et passagers de navires à vapeur entre North Sydney et Port-aux-Basques, lequel comportera des installations suffisantes

since the bus service was introduced as a replacement for the passenger rail service in 1969. He suggests that the intent of section 32 of the *Terms of Union* is:

> to provide for a certain guarantee for the people of Newfoundland in dealing with the movement of freight and passengers, that they would have a basic service on a non-discriminatory basis vis-à-vis themselves and the Maritime region of Canada.

Counsel submits that, in the light of this provision, it would be inappropriate to contemplate moving the bus service to a profit position, through increased fares for passengers, when there is a subsidized rail passenger service operating in the Maritime provinces, which helps maintain rail fares at lower levels.

In support of this contention, he argues that the Roadcruiser bus system was recognized in a 1975 Supreme Court *decision* to be an extra-provincial undertaking, as it was part of the Canadian National system extending across Canada.

There are two provisions in the *Terms of Union* that are relevant to the argument of Counsel for Newfoundland, section 31(a), and section 32 on which he dwelt at length.

Section 31(a) provides:

> 31. At the date of Union, or as soon thereafter as practicable, Canada will take over the following services and will as from the date of Union relieve the Province of Newfoundland of the public costs incurred in respect of each service taken over, namely,
>
> a) The Newfoundland Railway, including steamship and other marine services.

Section 32 of the *Terms of Union* states:

> 32(1) Canada will maintain in accordance with the traffic offering a freight and passenger steamship service between North Sydney and Port-aux-Basques, which, on completion of a motor highway between

pour les véhicules à moteur dès qu'une route sera construite entre Corner Brook et Port-aux-Basques.
(2) Aux fins de réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve fera partie de la région maritime du Canada, et le trafic direct acheminé entre North Sydney et Port-aux-Basques sera traité comme du trafic entièrement acheminé sur voie ferrée.
(3) Toute loi du Parlement du Canada qui prévoit des taux spéciaux pour le trafic acheminé à l'intérieur, à destination ou en provenance de la région Maritime s'applique aussi à l'île de Terre-Neuve, lorsqu'il est à propos de le faire.

L'avocat de Terre-Neuve mentionne également l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit à tout habitant de Terre-Neuve le droit au même bénéfice de la loi indépendamment de toute discrimination.

Enfin, M. Hutchings a déclaré que selon lui, l'*ordonnance n° R-2673* du 3 juillet 1968, qui autorise l'abandon du service voyageurs ferroviaire, envisageait l'exploitation d'un service régulier d'autocar sous la surveillance continue du Comité ou du Comité des transports par chemin de fer. Selon lui, cette surveillance devrait aller plus loin que ne le prévoit l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*.

Pour tenter d'établir si la clause 32 des *Conditions de l'Union* s'appliquait à Roadcruiser, le Comité a examiné la *décision* du Comité des transports par chemin de fer du 3 juillet 1968 relative à la requête des Chemins de fer nationaux du Canada en vue d'abandonner le service ferroviaire voyageurs entre St. John's et Port-aux-Basques (Terre-Neuve) pour le remplacer par un service d'autocar.

Dans sa décision, le Comité des transports par chemin de fer a soigneusement étudié les *Conditions de l'Union* et en a donné "une interprétation large et libérale, leur attribuant la souplesse que l'évolution de la situation ou des circonstances imprévues peuvent exiger". Ainsi, selon le Comité, les *Conditions de l'Union* n'exigent pas nécessairement que le CN assure le transport des voyageurs sur ses lignes principales, mais bien qu'un service de transport public à l'intention des voyageurs soit assuré

Corner Brook and Port-aux-Basques, will include suitable provision for motor vehicles.

(2) For the purpose of railway rate regulation the Island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and through-traffic moving between North Sydney and Port-aux-Basques will be treated as all-rail traffic.
(3) All legislation of the Parliament of Canada providing for special rates on traffic moving within, into, or out of, the Maritime region will, as far as appropriate, be made applicable to the Island of Newfoundland.

Counsel for Newfoundland also refers to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which he said guarantees every individual in Newfoundland the right to the equal benefit of the law without discrimination.

Finally, Mr. Hutchings indicated that, in his view, *Order No. R-2673*, dated July 3, 1968, which authorized the abandonment of the rail passenger service, contemplated the operation of a scheduled bus service under the continuous supervision of the Committee or the Railway Transport Committee. He submits that the requirement of this supervision would go farther than what is provided under section 40 of the *National Transportation Act*.

In seeking to determine if section 32 of the *Terms of Union* is applicable to Roadcruiser, the Committee has reviewed the July 3, 1968 *decision* of the Railway Transport Committee concerning the application by Canadian National Railways for authority to discontinue passenger train service between St. John's and Port-aux-Basques, and substituting a bus operation between these points.

In its decision, the Railway Transport Committee carefully reviewed the *Terms of Union*, and gave them "a large and liberal interpretation, imparting to them the flexibility that changing or unforeseen circumstances may require". In doing so, that Committee interpreted the *Terms of Union* as not necessarily requiring the transportation of passengers by Canadian National on the main line of the railway but rather requiring that a public transportation service for passengers

aussi longtemps que nécessaire entre St. John's et Port-aux-Basques et les points intermédiaires.

En fait, le Comité des transports par chemin de fer a supposé que c'est en raison de cette interprétation large des *Conditions de l'Union* que le Canadien National a proposé d'introduire un système d'autocar pour compenser la suppression du service voyageurs ferroviaire. Il faut signaler que la demande de suppression a été traitée en conformité avec ce que sont aujourd'hui les articles 260 et 261 de la *Loi sur les chemins de fer* et que, par l'*ordonnance n° R-5185* qui a remplacé l'*ordonnance n° R-2673*, le Comité des transports par chemin de fer a permis au Canadien National de supprimer son service voyageurs entre St. John's et Port-aux-Basques, mais il l'a enjoint de maintenir un service entre Bishop Falls et Corner Brook, sous réserve des conditions énoncées dans ladite *ordonnance*. En conséquence, à toutes fins utiles, il n'existe depuis le 15 avril 1969, aucun service ferroviaire qui permette aux voyageurs de traverser l'île, depuis St. John's jusqu'à Port-aux-Basques.

Il est juste de dire que le service d'autocar a été introduit pour remplacer le service voyageurs ferroviaire, mais il n'a pas remplacé ce service en ce qui a trait à la réglementation. L'*ordonnance n° R-5185* ne contient aucune disposition suggérant ou exigeant que le service d'autocar soit traité comme un chemin de fer. En conséquence, il ne devrait faire aucun doute que la réglementation de Roadcruiser relève strictement des dispositions de la partie III de la *Loi nationale sur les transports* et que la réglementation des tarifs de chemin de fer ne s'applique aucunement dans le cas qui nous occupe. En somme, lorsque le service voyageurs ferroviaire a été supprimé, les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* régissant ce service ont cessé de s'appliquer.

Le paragraphe (3) de la clause 32 des *Conditions de l'Union* vise uniquement la législation du Parlement du Canada accordant des taux spéciaux pour le transport à l'intérieur, à destination ou en provenance des provinces maritimes. Cette clause avait pour but d'assurer que Terre-Neuve bénéficie, comme les autres provinces maritimes, de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* ou d'autres lois semblables.

between St. John's, Port-aux-Basques and intermediate points, should be assured so long as it is required.

In fact, the Railway Transport Committee assumed that it was based on this broad interpretation of the *Terms of Union* that Canadian National proposed to introduce a bus system to compensate for the discontinuance of the passenger train service. It must be noted that the application for discontinuance was processed pursuant to what are now sections 260 and 261 of the *Railway Act* and that, by *Order No. R-5185*, which replaced *Order No. R-2673*, the Railway Transport Committee allowed Canadian National to discontinue its passenger train service between St. John's and Port-aux-Basques, but maintain service between Bishop Falls and Corner Brook, subject to the conditions stated in the said *Orders*. Accordingly, to all intents and purposes, there has been no trans-Island passenger rail service in Newfoundland between St. John's and Port-aux-Basques since April 15, 1969.

It is true to say that a bus system was introduced to take place of rail service for the carriage of passengers, but this bus system did not take the place of the rail service as far as the regulating thereof was concerned. There is no provision in *Order No. R-5185* suggesting or requiring that the bus system be treated as a rail service. Accordingly, there should be no doubt that the regulation of Roadcruiser comes strictly under the provisions of Part III of the *National Transportation Act*, and that railway rate regulation is inapplicable in the present case. When the trans-Island passenger rail service was discontinued, the provisions of the *Railway Act* regulating this service ceased to apply.

Subsection (3) of section 32 of the *Terms of Union* deals strictly with legislation of the Parliament of Canada providing for special rates on traffic moving within, into, or out of the Maritime provinces. This particular section was introduced to ensure that Newfoundland would benefit, as the other Maritime provinces do, from the *Maritime Freight Rates Act* or other similar legislation. As no such legislation now applies to passenger rail service or motor vehicle

Puisqu'aucune loi de ce genre ne s'applique présentement au service voyageurs par chemin de fer ou au service voyageurs par véhicule à moteur, cette clause ne semble pas s'appliquer non plus au service Roadcruiser en question.

Bien que l'avocat de Terre-Neuve ait soulevé la question de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il n'a présenté aucune preuve montrant que les citoyens de Terre-Neuve n'ont pas droit au bénéfice égal de la loi sans discrimination.

Si, en soulevant cette question, M. Hutchings faisait allusion au fait que VIA Rail est subventionnée par le gouvernement fédéral, alors il comparait le mode ferroviaire avec le mode de transport par véhicule à moteur. Or, le service Roadcruiser est une mode de transport par véhicule à moteur réglementé différemment du mode ferroviaire, et doit donc être comparé aux autres services d'autocar de la terre ferme et non à VIA Rail. Puisqu'il n'existe aucun régime de subvention pour les autocars dans la région des provinces maritimes, il est manifeste que Terre-Neuve n'est pas traitée différemment des autres provinces de l'Atlantique.

Quant à l'argument de M. Hutchings voulant que l'*ordonnance n° R-2673* du 3 juillet 1968 prévoie l'implantation d'une surveillance permanente du service d'autocar dépassant les dispositions de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*, il n'a pas indiqué les motifs de ce postulat, et le Comité n'a d'autre solution que d'estimer cette affirmation non fondée.

5. **CONCLUSIONS**

Au moment où le service d'autocar Roadcruiser a commencé à être régi par le Comité des transports par véhicule à moteur, il subissait des pertes substantielles. Toutefois, au cours des dernières années, TerraTransport a réussi à réduire ce déficit au point où maintenant, pour la première fois, il est possible que les services produisent des recettes suffisantes pour couvrir les frais d'exploitation dans un avenir passablement rapproché.

Aucune preuve n'a indiqué que la réduction du déficit a été réalisée aux dépens de la qualité du service. Le Comité a surveillé la situation financière du service d'après les renseignements que TerraTransport est obligée de déposer

passenger service, this subsection would also appear to be inapplicable to the Roadcruiser service in the present case.

Although Counsel for Newfoundland raised the matter of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, he submitted no evidence to demonstrate that citizens of Newfoundland are not being given the right to equal benefit of the law without discrimination.

If, by raising this issue, Mr. Hutchings was alluding to the fact that Via Rail is subsidized by the federal government, he would then be comparing the rail mode with the motor vehicle mode of transport. The Roadcruiser system is in the motor vehicle mode which is regulated differently than the rail mode and must therefore be compared to other bus systems on the mainland, not to Via Rail. Since there is no subsidy system in place for buses in the Maritime region, it becomes evident that Newfoundland is not treated any differently than the other Atlantic Provinces.

As for Mr. Hutchings' argument that *Order No. R-2673*, dated July 3, 1968, contemplated the implementation of continuing supervision of the bus service beyond the provisions of section 40 of the *National Transportation Act*, he failed to indicate the grounds for this assumption and the Committee has no recourse but to find that contention unfounded.

5. **CONCLUSIONS**

When the Roadcruiser bus service came under the regulatory control of the Committee, it was incurring substantial losses. However, in recent years, TerraTransport has been successful in reducing this deficit to the extent that now, for the first time, the possibility exists that the service will generate enough revenues to cover its operating expenses in the reasonably near future.

There was no evidence to indicate that the reduction in the deficit was accomplished at the expense of quality of service. The Committee has been monitoring the financial position of the service based upon information which

auprès du Comité. L'examen mené par le Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada a révélé que, dans la plupart des cas, les comptes du service d'autocar sont bien tenus et que l'information déposée est exacte. Le Comité félicite TerraTranpsort d'avoir pu maintenir un service voyageurs moderne et efficace dans l'île de Terre-Neuve, tout en réduisant son déficit en limitant les coûts et en tirant parti de toutes les sources possibles de recettes.

Le Comité reconnait également le rôle important que le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a joué en représentant l'intérêt public de ses citoyens. L'intervention de la province à la présente audience et à d'autres audiences a permis une évaluation approfondie de la situation financière de TerraTransport et a aussi sensibilisé le Comité au fait que les augmentations nécessaires pour réduire le déficit du service ou pour couvrir les frais d'exploitation devraient être tempérées par la connaissance du fait que c'est là le seul mode de transport à la disposition de certains citoyens et que des augmentations excessives pourraient entraîner l'attrition du nombre de voyageurs.

Comme le Comité l'a expliqué dans son analyse des questions de droit, il ne peut pas accepter les arguments du gouvernement de Terre-Neuve comme motifs justificatifs du refus de la mise en application du tarif voyageurs local spécial n° 4-12 C.T.C. (MV) 19 déposé par Roadcruiser.

Il ressort clairement qu'en imposant une augmentation tarifaire en 1986, Roadcruiser pourrait produire des recettes suffisantes pour couvrir ses dépenses d'exploitation. Les récentes modifications apportées au service par TerraTransport devraient produire des économies suffisantes pour faciliter la réalisation de cet objectif. Après avoir soigneusement analysé la preuve à sa disposition, le Comité a décidé d'annuler son *ordonnance n° M-2724-85* qui suspendait le tarif n° 4-12 C.T.C. (MV) 19.

Le Comité constate que Roadcruiser prévoit de mettre en vigueur une nouvelle augmentation tarifaire de quatre à cinq pour cent en 1986. Après avoir étudié les conséquences d'un nouveau tarif comportant des augmentations de cette envergure, le Comité estime que la mise en vigueur d'un tel tarif en 1986 permettrait au

TerraTransport has been required to file. The examination conducted by the Audit Services Bureau of Supply and Services Canada indicated that, for the most part, accounts of the bus service are well kept and that the information which has been filed is accurate. The Committee commends TerraTransport on its ability to maintain a modern, efficient passenger service on the Island of Newfoundland, while at the same time reducing its deficit by trimming costs and developing all available sources of revenue.

The Committee also acknowledges the important role which the Government of the Province of Newfoundland and Labrador has played over the years in representing the public interest of its citizens. The province's interventions at this and other earlier hearings have permitted a thorough evaluation of TerraTransport's financial position and made the Committee aware that the level of increases required to reduce the service's deficit and to cover operating expenses should be tempered by the knowledge that this is the only transportation option available to some citizens and that excessive rate increases may lead to passenger attrition.

As indicated in its analysis of the legal issues, the Committee cannot accept the arguments of the Government of Newfoundland as proper justification for the denial of the implementation of special local passenger Tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19 filed by Roadcruiser.

It has become apparent that, given a further increase in 1986, Roadcruiser may be able to earn enough revenues to cover its operating expenses during 1987. The recent service changes implemented by TerraTransport should generate enough savings to make this goal more attainable. After carefully analyzing the available evidence, the Committee has decided to issue an order rescinding its *Order No. MV-2724-85* which suspended Tariff No. 4-12 C.T.C. (MV) 19.

The Committee understands that Roadcruiser plans to implement a further rate increase of 4 to 5 per cent during 1986. After assessing the impact of a new tariff containing increases of this magnitude, the Committee has estimated that implementation of such a tariff during 1986 would bring the Roadcruiser service

service Roadcruiser de réaliser des produits d'exploitation supérieurs à ses charges en 1987. Le Comité est d'avis que la mise en vigueur d'un autre tarif, peut-être en 1987 ou 1988, comportant une augmentation du tarif voyageurs de l'ordre de 5 p. 100, constituerait la prochaine étape vers la rentabilité. Par conséquent, le Comité envisagerait d'un oeil favorable la mise en vigueur d'un tarif comportant une augmentation d'environ 5 p. 100 en 1986, comme prévu, à condition que ce tarif ne soit pas mis à exécution trop tôt après l'entrée en vigueur du tarif n° 4-12.

Lorsque sera déposé un tarif qui aura permis au service de réaliser un profit, le Comité étudiera ce tarif pour s'assurer qu'il se conforme à l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*. En ce qui a trait au taux de rendement du service, le Comité est d'avis que, comme tout autre commerce, le service Roadcruiser devrait être habilité à atteindre un taux de rendement raisonnable qui lui permettra de produire suffisamment de capital pour réinvestir dans son service de façon à le maintenir et même à l'élargir si la demande est suffisante.

to the point where its revenues would be covering its operating expenses during 1987. The Committee believes that the implementation of yet another tariff, perhaps in 1987 or 1988, containing passenger fare increases in the order of 5 per cent would be the next step in reaching a profitable position. Accordingly, the Committee would look favourably upon a tariff implementing an increase of approximately 5 per cent during 1986 as planned, provided that the tariff was not implemented too soon after Tariff No. 4-12 becomes effective.

When a tariff is filed which will bring the service to the point of earning a profit, the Committee will be assessing that tariff with a view to determining its compliance with section 40 of the *National Transportation Act*. Regarding the issue of an appropriate rate of return to the service, the Committee is of the opinion that, like any other business, Roadcruiser should ultimately be entitled to earn a reasonable rate of return, which would generate enough capital to reinvest in the operation in order to maintain and, if there is sufficient demand, to expand the service.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR EAU

WATER TRANSPORT COMMITTEE

Relativement à la Loi sur le pilotage, chap. 52, S.C. 1970-71-72 et

Relativement au projet de tarif des droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Laurentides le 29 janvier 1985 dans la partie I de la Gazette du Canada n° 2, vol. 119 et

Relativement aux avis d'opposition concernant ledit tarif des droits de pilotage; avis déposés par:
a) la Dominion Marine Association,
b) la Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent,
c) la Fédération maritime du Canada et
d) l'Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc. et

Relativement à l'avis d'intervention déposé par:
a) les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. et
b) Ports Canada et

Relativement à l'exposé des commentaires déposés par:
a) la Corporation des pilotes du port de Montréal et

Relativement à la demande de participation déposée par:
a) le ministère des Transports de la province de Québec et
b) le ministère des Transports et des Communications de la province de l'Ontario.

Répertorié: Administration de pilotage des Laurentides (Re).

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente), J.G. Drainville et M. Lambert, C.P., c.r.

Décision n°: C.T.E. 3-86
Date de la décision: le 4 avril 1986
Dossier n°: W2641.3

Transport par eau - Projet de tarif des droits de pilotage - Modifications de la formule tarifaire en vigueur - Augmentation des droits payables à l'APL - Intérêt public - Modifications à certains droits accessoires.

In the matter of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, chapter 52, and

In the matter of the proposed tariff of pilotage charges published by the Laurentian Pilotage Authority on January 29, 1985 in the Canada Gazette, Part I, Extra No. 2, Vol. 119 and

In the matter of Notices of Objection to the said tariff of pilotage charges filed by:

(a) the Dominion Marine Association;
(b) the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots;
(c) the Shipping Federation of Canada; and
(d) the Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc. and

In the matter of a Notice of Intervention filed by:
(a) Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.; and
(b) Canada Ports Corporation and

In the matter of a Representation filed by:

(a) the Corporation des pilotes du Port de Montréal and

In the matter of a Request for Participation filed by:
(a) the ministère des Transports du Québec; and
(b) the Ontario Ministry of Transportation and Communications.

Indexed as: Laurentian Pilotage Authority (Re)

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman), J.G. Drainville and M. Lambert, C.P., Q.C.

Decision No.: W.T.C. 3-86
Date of Decision: April 4, 1986
File No.: W2641.3

Water transport - Proposed tariff of pilotage charges - Amendment of the current tariff formula - Increases in charges payable to the LPA - Public interest - Amendment of some supplementary charges.

En janvier 1985, l'Administration de pilotage des Laurentides (ci-après APL) a publié un projet de tarif de droits de pilotage conformément aux dispositions de la Loi sur le pilotage. *Des avis d'opposition et des interventions furent déposés à l'encontre de ce dernier. Soulignons que le tarif des droits alors en vigueur reposait essentiellement sur le système tarifaire recommandé par la Commission canadienne des transports (ci-après Commission) dans la* décision C.T.C. 1-75. *Par ailleurs, le tarif proposé, changeait la formule tarifaire pour la circonscription n° 1, abolissait les droits de pilotage pour la circonscription n° 3 et modifiait certains droits accessoires. De plus, l'Administration y préconisait des augmentations de 12% et 10.5% des droits payables.*

Certains s'opposèrent aux modifications de la formule tarifaire principalement car la nouvelle formule ne tenait pas compte de la valeur du service à l'usager, de la difficulté du pilotage, de l'efficacité ou de l'intérêt public. D'autres s'objectèrent auxdites augmentations, les jugeant irréalistes et non justifiées, voire même discriminatoires et contraires à l'intérêt public. De telles hausses seraient néfastes sur l'industrie et la navigation du Saint-Laurent. La Commission a donc jugé qu'il était dans l'intérêt public de mener une enquête et de tenir une audience publique afin de décider du bien-fondé des augmentations et des modifications et d'émettre les recommandations appropriées en vue de permettre à l'APL d'atteindre son autonomie financière.

Décision *(le commissaire J.G. Drainville est dissident): Suite un rappel historique de l'affaire et de la loi y rattachée, la Commission a exposé les quatres grands principes sur lesquelles reposait l'enquête:*

- *Les tarifs de droits de pilotage devaient être équitables et raisonnables.*
- *L'APL devait assurer le financement autonome de ses activités.*
- *L'APL devait assurer le recouvrement de ses coûts.*
- *L'APL devait faire preuve d'une plus grande efficacité et de plus grande discipline financières.*

Avant d'aborder l'analyse du service proposé et de la formule y rattachée, la Commission a précisé sa compétence et a examiné certains problèmes.

In January 1985, the Laurentian Pilotage Authority (hereinafter LPA) published a proposed tariff of pilotage charges pursuant to the provisions of the Pilotage Act. *Notices of objection to the proposal and interventions were filed. The tariff of charges currently applied by the LPA was essentially that recommended by the Canadian Transport Commission (hereinafter Commission) in* Decision W.T.C. 1-75. *The proposed tariff included a new tariff formula for* District No. *1 but it no longer included any charges for pilots in* District No. *3 and it amended some supplementary charges. It also contained increases in charges payable to the LPA of 12% and 10.5%*

Some objected to the amendment of the tariff formula mainly because it did not take into account the value of the service to the user, the difficulty of pilotage, efficiency or public interest. Others were strongly opposed to the increases in charges alleging that they were unrealistic and not justifiable, stressing that they were discriminatory and prejudicial to the public interest. The impact of such increases would greatly harm the industry and shipping on the St. Lawrence. Therefore, the Commission investigated into the matter and a public hearing was held in the public interest to determine whether the increases and amendments to the tariff formula were just and reasonable, and to make the appropriate recommendation taking into consideration that the LPA should become financially self-sufficient.

Decision *(Commissioner J.G. Drainville dissenting): After a review of the legal and historical background of this matter, the Commission indicated the four main principles against which it must be studied:*

- *Tariffs of pilotage charges must be fair and reasonable.*
- *The LPA's operation shall be financially self-sustaining.*
- *The LPA shall recover its cost.*
- *The LPA shall show improved efficiency and financial discipline.*

Before beginning to analyse the proposed tariff and its pricing formula, the Commission determined its jurisdiction and studied specific

En outre, elle a étudié plus particulièrement le coût des services de pilotage.

Compétence

La Commission a déterminé sa compétence en étudiant l'étendue de ses pouvoirs d'enquêter et ceux de recommander aux termes de la Loi sur le pilotage. *D'un côté, elle a reconnu qu'elle devait non seulement déterminer si les augmentations étaient justifiables face aux coûts de l'APL mais aussi si ces coûts résultaient de l'exploitation d'un service efficace de pilotage selon l'article 12 de la* Loi. *De l'autre, la Commission a jugé que les pouvoirs de recommander pouvaient porter non seulement sur les aspects pécuniaires du montant des tarifs mais aussi sur la façon de les calculer et sur la formule tarifaire, en vertu de paragraphe 22(2) de la* Loi sur le pilotage. *Toutefois, la Commission a précisé que ses pouvoirs se limitaient à des suggestions ou des commentaires lorsqu'il s'agissait de sujets qui ne se rapportaient pas directement aux aspects techniques du tarif.*

Coûts des services de pilotage

En 1985, le déficit d'exploitation de l'APL s'élevait à $2,1 millions de dollars. Ce déficit dépendait principalement de la réduction des profits provenant des services de pilotage, de la diminution des recettes nettes émanant de l'exploitation des bateaux-pilotes et des dépenses administratives grandissantes.

Une analyse des divers postes des dépenses prévues par l'APL pour 1986 a permis la Commission de conclure qu'elles étaient raisonnables à court terme. Toutefois, la Commission a indiqué qu'à long terme, l'APL devrait réduire tant ses dépenses administratives que celles visant la rémunération des pilotes du port de Montréal. Cependant, la Commission a noté que le coût des pilotes dans les circonscriptions n° 1 et n° 2 dépassait les limites de sa compétence. Pour en arriver à une solution juste et raisonnable, cette question devait faire l'objet de négociations entre l'APL et les pilotes. La Commission ne pouvait donc pas intervenir car ce domaine visait les relations de travail entre les parties. Néanmoins, la Commission a inclus dans le budget de l'APL un montant de 2% à titre de profit d'exploitation afin de parer aux incertitudes reliées à la mise en oeuvre d'un nouveau tarif.

problems. In addition, it examined carefully the costs of pilotage services.

Jurisdiction

The Commission considered the jurisdiction conferred upon it by the Pilotage Act *by examining the scope of its powers of investigation and powers of making recommendations. On one hand, the Commission conceded that it should not only limit itself to determining whether the proposed increases were justifiable in terms of LPA costs but also whether the costs resulted from the operation of an efficient pilotage system within the meaning of section 12 of the* Act. *On the other, the Commission ruled that the powers of making recommendations must deal with the pecuniary aspect of a charge as well as with the way it is calculated under subsection 22(2) of the* Act. *However, the Commission noted that if it had wide powers of investigation and recommendation with respect to the technical aspects of the tariff, it could only make observations or suggestions as to matters not directly related to these technical aspects.*

Costs of pilotage services

In 1985, LPA's operating loss was $2.1 million. This loss was due mainly to a reduction in the gross operating profit from pilotage services, a decrease in net revenue from the operation of pilot boats and the increase in administrative expenses.

A study of LPA's expenses for 1986 revealed that they were reasonable in the short term. Nevertheless, the Commission indicated that in the long term, the LPA should reduce administrative expenses as well as salaries to Port of Montréal pilots. The Commission also declared that the question of the remuneration of pilots in District Nos. 1 and 2 was beyond the scope of the present investigation. The determination of a cost that was just and reasonable to users was an issue which should be discussed between the LPA and the pilots. It was a matter of a working relationship between parties where the Commission cannot intervene. Nevertheless, the Commission included in the LPA budget an amount of 2% provided as a cushion.

Tarif proposé

Tout d'abord, la Commission a reconnu les mérites de l'interfinancement pour permettre à l'APL d'atteindre son autonomie financière tel que l'exigeait le paragraphe 22(3) de la Loi. En outre, la Commission a émis certaines remarques visant la relation entre les services fournis et les droits demandés. Elle a ensuite examiné les modifications proposées par l'APL touchant les nouvelles règles de voyage et les droits de retenue. La Commission a recommandé que l'Administration conserve ces nouvelles règles mais a refusé la définition de "retenue en transit" au tarif proposé, la jugeant trop complexe. Suite à ces commentaires, la Commission a procédé à l'examen de la formule tarifaire proposée pour l'établissement des droits de voyage dans la circonscription n° 1. Après une étude détaillée de la situation, la Commission a reconnu que le tarif proposé par l'APL était déficient, notamment en ce qui concernait la façon de calculer la taille d'un navire, l'importance donné à l'élément tirant d'eau, la surcharge de tirant d'eau et les droits de pilotage imposés aux petits navires. Pour ces motifs, elle a conclu que ledit tarif était inéquitable et déraisonnable. Par conséquent, la Commission a formulé certaines recommandations. Ayant indiqué que la formule tarifaire devait tenir compte de la longueur du navire, la Commission a établi la méthode de calculer les unités de pilotage et le facteur temps, précisant qu'il ne devrait y avoir de minimum d'unités. Par ailleurs les unités de pilotage devaient engendrer 60% des recettes et le facteur temps 40%. Elle a finalement noté la façon dont l'APL devrait calculer les droits de pilotage.

Outre la détermination de la formule tarifaire et la façon de calculer les unités de pilotage pour les droits de voyage, la Commission a analysé les autres postes ayant trait aux déplacements, lamanages et mouillages. Elle a conclu que la façon de calculer ces droits serait la même que celle de calculer les droits de pilotage et qu'aucun nombre minimum d'unités ne serait applicable à ces droits.

À la question du double pilotage, la Commission a indiqué qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur ce sujet car sa compétence ne s'étendait pas sur les questions de sécurité de la navigation. Relativement aux bateaux-pilotes, la Commission a recommandé l'adoption du tarif tel que proposé. Par ailleurs, la Commission a approuvé l'absence

The Proposed Tariff

Before beginning to analyse the proposed tariff and its pricing formula, the Commission was of the opinion that cross-subsidization would help the authority to operate on a self-sustaining financial basis as prescribed in subsection 22(3) of the Act. In addition, the Commission made some comments on the issue of the relationship between services provided and the proposed fees. The Commission also studied the modifications proposed by the LPA to trip rules and charges for detention. The Commission recommended that the Administration retain these new rules but disregarded the proposed change in the definition of "detention in transit", considering that it was too complex. Following these preliminary comments, the Commission examined the pricing formula for trips. After a detailed analysis, the Commission found that the proposed tariff by the LPA was deficient as to the calculation of ship size, the weight given to the draught element in District No. 1, the draught surcharge and pilotage charges for small ships in District No. 2. The Commission, therefore, concluded that the proposed tariff was neither fair nor reasonable. Consequently, the Commission made the following recommendations regarding the pricing formula. Having pointed out that the tariff formula should take into account the length of the ship, the Commission then established a method for calculating pilotage units and the time factor, stressing that there should be no minimum number of units. Pilotage units should generate 60% of revenue and the time factor 40%. It then indicated how pilotage changes should be calculated.

In addition to determining the tariff formula and a method of calculating pilotage units for trip charges, the Commission examined several other charges for movages, dockings, undockings and anchorings. It concluded that the method of calculating these charges would be the one used for calculating the pilotage units and that no minimum number of units would apply to these charges.

With respect to the question of double pilotage, the Commission indicated that it could not give its opinion on that subject since its mandate did not extend to matters such as navigation security. As to problems related to pilot boats, the Commission recommended that the tariff should be adapted as proposed. On the other hand, the

de droits au tarif proposé pour la circonscription n° 3 ou l'entrée en vigueur prochainement d'un nouveau règlement à cet égard.

En dernier lieu, la Commission s'est penchée sur la question de l'incidence des droits accessoires et a acquiescé la majorité des changements préconisés audit tarif à cet égard.

Le commissaire Drainville, *dissident: Le commissaire a énoncé que désormais les autorites de pilotage devaient s'autofinancer et que la proposition d'une augmentation de 9,2% s'avérait insuffisante. Il fallait être réaliste. Bien qu'à court terme l'APL ait réduit au maximum ses dépenses budgétaires, le commissaire a jugé que seule une augmentation globale des recettes de 15,2 % permettrait d'atteindre l'autonomie financière désirée en 1986. Il a donc recommandé l'octroi d'un 6% supplémentaire à la recommandation de ses confrères.*

Quant à la question visant les bateaux-pilotes, le commissaire a noté qu'en vertu de l'article 12 du Règlement sur les tarifs de pilotage de l'Administration de pilotage des Laurentides, *l'APL se devait de réclamer un droit égal aux frais réels et il a conclu que ce droit réel total devait se retrouver à l'intérieur du tarif de l'APL. Selon le commissaire, l'APL avait contrevenu aux principes de la publication tarifaires en divisant ses coûts en deux.*

Jurisprudence citée

Administration de pilotage du Pacifique c. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska, [1980] 2 C.F. 54.
Alaska Trainship Corporation et navire S.S. Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique, [1981] 1 R.C.S. 261.
Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique, La Reine et Procureur général du Canada, [1978] 1 C.F. 411.
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Bell Telephone Company of Canada, [1939] R.C.S. 308.
Syndicat international des marins canadiens c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [1976] C.T.C. 90.

tariff under consideration should not provide for charges in District No. 3 since a new rule is to come to force shortly.

Lastly, the Commission examined the effect of charges for detention and other charges and approved most of them in the proposed tariff.

Per Commissioner Drainville *dissenting: The Commissioner stated that the pilotage authorities should become self-sufficient. One should be realistic. Although the LPA had gone to great efforts to reduce its budgetary expenses for 1986, the Commissioner held that a global increase in revenue of 15.2% would allow the LPA to become economically self-sustaining in 1986.*

As for the issue concerning pilot boats, the Commissioner noted that pursuant to section 12 of the Laurentian Pilotage Tariff Regulations, *the LPA should claim charges equal to actual costs and he concluded that the LPA's tariff should carry the true total cost. Having divided such costs, the LPA had contravened the principles of the publication of tariffs, according to the Commissioner.*

Cases referred to

Pacific Pilotage Authority v. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and Ship SS Alaska, [1980] 2 F.C. 54.

Alaska Trainship Corporation and Ship SS Alaska v. Pacific Pilotage Authority, [1981] 1 S.C.R. 261.
Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and Ship SS Alaska v. Pacific Pilotage Authority, The Queen and Attorney General of Canada, [1978] 1 F.C. 411.

Canadian National Railways Company v. Bell Telephone Company of Canada, [1939] S.C.R. 308.
Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company and *Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway Company*, [1976] C.T.C. 90.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-73, datée du 23 novembre 1973.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-75, datée du 14 février 1975.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-76, datée du 25 mai 1976.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-76, datée du 28 mai 1976.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-77, datée du 19 juin 1977.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-78, datée du 31 août 1978.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 3-79, datée du 23 février 1979.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 9-80, datée du 30 décembre 1980.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 6-85, datée du 20 juin 1985.
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 13-85, datée du 27 août 1985.

Lois citées

Loi sur l'Administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, Annexe D.
Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9, art. 130(1), 727.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 16, 22, 24(5), 27, 27(3), 27(4)a), 73.
Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, art. 3, 6(1), 7(1), 7(2), 8, 9, 9(2), 10, 12, 14, 14(1), 14(1)a), 14(1)b), 14(1)c), 14(1)j), 14(3), 14(4), 14(5), 15, 15(1), 15(5), 15(6), 15(7), 17, 18, 19, 22, 22(1), 22(2), 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 42.
Loi sur la Société canadienne des ports, S.R.C. 1970, chap. N-8.

Règlements cités

Règlement sur les certificats de sécurité, C.R.C. 1978, chap. 1468, art. 22.
Règlement général de pilotage, C.R.C. 1978, chap. 1263.
Règlement de pilotage des Grands Lacs, C.R.C. 1978, chap. 1266 mod. par DORS/83-256, art. 4(1)c), 4(1)d).
Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, C.R.C. 1978, chap. 1270, art. 9,10.
Règlement sur les tarifs des droits de pilotage de l'Administration de pilotage des Laurentides, C.R.C. 1978, chap. 1268, art. 12, 15.

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-73, dated November 23, 1973.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-75, dated February 14, 1975.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-76, dated May 25, 1976.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-76, dated May 28, 1976.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-77, dated June 29, 1977.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-78, dated August 31, 1978.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 3-79, dated February 23, 1979.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 9-80, dated December 30, 1980.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 6-85, dated June 20, 1985.
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-85, dated August 27, 1985.

Statutes referred to

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, Schedule D.
Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9, ss. 130(1), 727.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 16, 22, 24(5), 27, 27(3), 27(4)(a), 73.
Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 3, 6(1), 7(1), 7(2), 8, 9, 9(2), 10, 12, 14, 14(1), 14(1)(a), 14(1)(b), 14(1)(c), 14(1)(j), 14(3), 14(4), 14(5), 15, 15(1), 15(5), 15(6). 15(7), 17, 18, 19, 22, 22(1), 22(2), 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 42.
Canada Ports Corporation Act, R.S.C. 1970, c. N-8.

Regulations referred to

Safety Convention Certificate Regulations, C.R.C. 1978, c. 1468, s. 22.
General Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1263.
Great Lake Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1266 as am. SOR/83-256, ss. 4(1)(c), 4(1)(d).
Laurentian Pilotage Tariff Regulations, C.R.C. 1978, c. 1268, ss. 12, 15.
Pacific Pilotage Regulations, C.R.C. 1978, c. 1270, ss. 9, 10.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, art. 16, 30, 34, 81.

Comparutions

Me Dianne Nicholas, pour la Commission canadienne des transports; Me Guy Major et Me Louis A. Toupin, pour l'Administration de pilotage des Laurentides; Me Jacques Laurin, Me Nancy Cleman et Me M. Duchesne, pour la Dominion Marine Association; Me Jean Brisset, c.r. et Me P. Davidson, pour La Fédération maritime du Canada; Me Raynold Langlois, c.r. et Me Louise Baribeau, pour la Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent; Me Alain Lortie et Me Jean Leduc, pour les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.; Me Richard Gaudreau et Me Michel Dorey, pour l'Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.; Cap. Klaus Mueller et Cap. Réal Harvey, pour la Corporation des pilotes du port de Montréal; Me Rosa Aronovitch, pour Ports Canada; M. Kibedi, pour la province de l'Ontario; M. Jacquelin Harvey, pour la province de Québec, Me David F. Marler, pour M. M. Krack; Me Richard A. Beaulieu, pour Howard Sterling et CAST North America (1983) Inc.; M. Harold Geltman, pour lui-même; M. Eric K. Culley, directeur exécutif, Comité des transports par eau, Commission canadienne des transports; Mr. Antoine Côté, directeur des Transports maritimes, Comité des transports par eau, Commission canadienne des transports; M. J.A. Dominguez, c.a., Direction de l'analyse économique des chemins de fer, Comité des transports par chemin de fer, Commission canadienne des transports; et Mme Catherine Lombardo, économiste, Direction de la recherche, Commission canadienne des transports.

Liste des abréviations utilisées dans le rapport

APL	-	Administration de pilotage des Laurentides
AONSL	-	Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.
CPBSL	-	Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, ss. 16, 30, 34, 81.

Appearances

Dianne Nicholas for the Canadian Transport Commission; Guy Major and Louis A. Toupin for the Laurentian Pilotage Authority; Jacques Laurin, Nancy Cleman and M. Duchesne for the Dominion Marine Association; Jean Brisset, Q.C. and P. Davidson for The Shipping Federation of Canada; Raynold Langlois, Q.C. and Louise Baribeau for the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots; Alain Lortie and Jean Leduc for Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.; Richard Gaudreau and Michel Dorey for the Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.; Capt. Klaus Mueller and Capt. Réal Harvey for the Corporation des pilotes du port de Montréal; Rosa Aronovitch for Ports Canada; Mr. Kibedi for the Province of Ontario; Jacquelin Harvey for the Province of Québec; David F. Marler for M. Krack; Richard A. Beaulieu for Howard Sterling and CAST North America (1983) Inc.; Harold Geltman for himself; Eric K. Culley, Executive Director, Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission; Antoine Côté, Director, Merchant Shipping Branch, Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission; Mr. J.A. Dominguez, C.A., Rail Economic Analysis Branch, Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission; Catherine Lombardo, economist, Research Branch of the Canadian Transport Commission.

List of abbreviations used in the report

AONSL	-	Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.
CLSLP	-	Corporation of Lower St. Lawrence Pilots
CPPM	-	Corporation des pilotes du port de Montréal

CPPM - Corporation des pilotes du port de Montréal

DMA - Dominion Marine Association

FMC - La Fédération maritime du Canada

PSLC - Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.

DMA - Dominion Marine Association

LPA - Laurentian Pilotage Authority

PSLC - Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.

SFC - The Shipping Federation of Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. INTRODUCTION	52
1.1 Description de l'affaire	52
1.2 Tarif proposé	53
1.3 Résumé des objections	56
1.3.1 Dominion Marine Association	56
1.3.2 La Fédération maritime du Canada	59
1.3.3 Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent	61
1.3.4 Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.	62
1.3.5 Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.	63
1.3.6 Ports Canada	64
1.3.7 Corporation des pilotes du port de Montréal	65
1.3.8 Gouvernements du Québec et de l'Ontario	66
1.3.9 M. Harold Geltman	66
1.4 Procédure	66
2. CONSTATATIONS	68
2.1 Commentaires généraux	68
2.1.1 Historique	68
2.1.2 Enquête de la Commission	80
2.1.3 Administration de pilotage des Laurentides	82
2.1.4 Les corporations de pilotes	84
2.2 Compétence de la Commission	85
2.2.1 Pouvoirs d'enquêter	85
2.2.2 Pouvoirs de recommandation	98

TABLE OF CONTENTS

	Page
1. INTRODUCTION	52
1.1 The Issue	52
1.2 Proposed Tariff	53
1.3 Summary of Objections	56
1.3.1 Dominion Marine Association	56
1.3.2 The Shipping Federation of Canada	59
1.3.3 Corporation of Lower St. Lawrence Pilots	61
1.3.4 Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.	62
1.3.5 Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.	63
1.3.6 Ports Canada	64
1.3.7 Corporation des pilotes du port de Montréal	65
1.3.8 Governments of Quebec and Ontario	66
1.3.9 Mr. Harold Geltman	66
1.4 Procedure	66
2. OBSERVATIONS	68
2.1 General Comments	68
2.1.1 Background	68
2.1.2 C.T.C. Investigation	80
2.1.3 Laurentian Pilotage Authority	82
2.1.4 Corporations of Pilots	84
2.2 Commission's Jurisdiction	85
2.2.1 Powers of Investigation	85
2.2.2 Powers of Making Recommendations	98

	Page
3. **PROBLÈMES PARTICULIERS**	102
3.1 Certificats de pilotage	102
3.2 Les bateaux-pilotes	115
3.2.1 Introduction	115
3.2.2 Bateaux-pilotes appartenant à des contracteurs indépendants	115
3.2.3 Bateaux-pilotes aux Escoumins	121
3.3 Circonscription 3	125
3.4 Composition du conseil d'administration de l'APL	132
3.5 La cause Alaska	139
3.6 Frais — Demande de la CPBSL	145
4. **COÛT DES SERVICES DE PILOTAGE**	147
4.1 Demande de services de pilotage	151
4.1.1 Prévisions de trafic pour 1986	162
4.1.2 Incidence des droits de pilotage	164
4.2 Coût des pilotes dans les circonscriptions 1 et 2	167
4.2.1 Contrats avec les corporations de pilotes	172
4.2.2 Augmentation de la rémunération versée aux termes des contrats	178
4.2.3 Le nombre de pilotes	182
4.2.4 Analyse des oppositions	195
4.3 Coût des pilotes dans la circonscription 1-1	208
4.4 Dépenses administratives	212
4.4.1 Les activités de répartition	212
4.4.2 Frais généraux – Personnel	217
4.4.3 Autres frais	218
4.4.4 Résumé	219
4.5 Conclusions	219
5. **LE TARIF PROPOSÉ**	221
5.1 Interfinancement et relation entre les services fournis et les droits demandés	222
5.1.1 Interfinancement	222

	Page
3. **SPECIFIC PROBLEMS**	102
3.1 Pilotage Certificates	102
3.2 Pilot Boats	115
3.2.1 Introduction	115
3.2.2 Pilot Boats Belonging to Independent Contractors	115
3.2.3 Pilot Boats at Les Escoumins	121
3.3 District No. 3	125
3.4 Composition of the LPA Board of Directors	132
3.5 The Alaska Case	139
3.6 Costs --- Request of the CLSLP	145
4. **COST OF PILOTAGE SERVICE**	147
4.1 Demand for Pilotage Services	151
4.1.1 Traffic Forecasts for 1986	162
4.1.2 Effect of Pilotage Charges	164
4.2 Pilot Costs in Districts No. 1 and 2	167
4.2.1 Contracts with Pilot Corporations	172
4.2.2 Increases in Contract Remuneration Rates	178
4.2.3 Number of Pilots	182
4.2.4 Consideration of the Objections	195
4.3 Pilot Costs in District No. 1-1	208
4.4 Administrative Expenses	212
4.4.1 Dispatching Operations	212
4.4.2 Administrative Overhead --- Personnel	217
4.4.3 Other Expenses	218
4.4.4 Summary	219
4.5 Conclusions	219
5. **THE PROPOSED TARIFF**	221
5.1 Cross-subsidization: the Relationship between Services Provided and the Proposed Fees	222
5.1.1 Cross-subsidization	222

		Page
5.1.2	Relation entre les services fournis et les droits demandés	223
5.2	Formule pour l'établissement des droits de voyage	228
5.2.1	Introduction	228
5.2.2	Nouvelles règles de voyages proposées	233
5.2.3	Formule tarifaire pour les voyages	241
5.2.4	Recommandation au sujet de la formule tarifaire	282
5.3	Déplacements, lamanages et mouillages	293
5.3.1	Introduction	293
5.3.2	Lamanages	294
5.3.3	Déplacements	296
5.3.4	Mouillages	297
5.3.5	Incidence cumulative des droits de voyages et des droits de déplacement, lamanage et mouillage sur les usagers	300
5.4	Les droits accessoires	300
5.4.1	Droits de retenue	300
5.4.2	Voyage d'essai	304
5.4.3	Navire mort	304
5.4.4	Annulation	305
5.4.5	Cale sèche	305
5.4.6	Droits de radiotéléphone	306
5.4.7	Compensation des compas	306
5.4.8	Pilotes transportés au delà d'une zone de pilotage	306
5.4.9	Frais de déplacement et autres occasionnés aux pilotes	307
5.5	Double pilotage	307
5.6	Les bateaux-pilotes	309
5.7	Circonscription 3	309
6.	**CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS**	309
6.1	Recommandation quant au tarif	310
6.2	Recommandation accessoire	319
	DISSIDENCE DU COMMISSAIRE J.G. DRAINVILLE	321

		Page
5.1.2	Relationship between Services Provided and the Proposed Fees	223
5.2	Pricing Formula for Trips	228
5.2.1	Introduction	228
5.2.2	Proposed New Trip Rules	233
5.2.3	Pricing Formula for Trips	241
5.2.4	Tariff Formula Recommendation	282
5.3	Movages, Dockings, Undockings and Anchorings	293
5.3.1	Introduction	293
5.3.2	Dockings and Undockings	294
5.3.3	Movages	296
5.3.4	Anchorings	297
5.3.5	Cumulative Effect on Users of Trip Charges and Charges for Movages, Dockings, Undockings and Anchorings	300
5.4	Other Charges	300
5.4.1	Charges for Detentions	300
5.4.2	Trial Trips	304
5.4.3	Dead Ships	304
5.4.4	Cancellations	305
5.4.5	Dry Docks	305
5.4.6	Radiotelephone Charges	306
5.4.7	Compass Adjusting	306
5.4.8	Overcarriage of Pilots	306
5.4.9	Travelling and Other Expenses of Pilots	307
5.5	Double Pilotage	307
5.6	Pilot Boats	309
5.7	District No. 3	309
6.	**CONCLUSIONS - RECOMMENDATIONS**	309
6.1	Tariff Recommendation	310
6.2	Secondary Recommendation	319
	COMMISSIONER J.G. DRAINVILLE'S DISSENT	321

TABLEAUX

		Page
4.1	Bilan sommaire des recettes et dépenses	148
4.2	Analyse des résultats financiers	149
4.3	Coût des services de pilotage en 1984	150
4.4	Administration de pilotage des Laurentides, données statistiques 1979-1986: Circonscription 1-1 (Port de Montréal)	152
4.5	Administration de pilotage des Laurentides, données statistiques 1979-1986: Circonscription 1 (Montréal)	153
4.6	Administration de pilotage des Laurentides, données statistiques 1979-1986: Circonscription 2 (Québec)	155-156
4.7	Grains transportés sur la Voie maritime du Saint-Laurent: Section Montréal – lac Ontario	159
4.8	Recettes projetées et rémunération aux termes des contrats avec les corporations	165
4.9	État des changements à la rémunération aux termes des contrats avec les corporations	179
4.10	Nombre de pilotes: Circonscription 1	183
4.11	Nombre de pilotes: Circonscription 2	184
4.12	Charge de travail des pilotes	185
4.13	Taux annuel de retraite des pilotes	186
4.14	Distribution de l'âge des pilotes	192
4.15	Comparaison de la rémunération et de la charge de travail	195

TABLES

		Page
4.1	Summary Statement of Revenue and Expenses	148
4.2	Analysis of Financial Results	149
4.3	Cost of Pilotage Services in 1984	150
4.4	Laurentian Pilotage Authority Statistical Data, 1979-1986: District No. 1-1	152
4.5	Laurentian Pilotage Authority Statistical Data, 1979-1986: District No. 1	153
4.6	Laurentian Pilotage Authority Statistical Data, 1979-1986: District No. 2	155-156
4.7	Grain Movements Through the St. Lawrence Seaway: Montréal - Lake Ontario Section	159
4.8	Forecast Revenue and Contract Pilot Remuneration	165
4.9	Changes to Remuneration Rates in LPA Contracts with Corporations	179
4.10	Number of Pilots: District No. 1	183
4.11	Number of Pilots: District No. 2	184
4.12	Pilot Workload	185
4.13	Annual Pilot Retirement Rates	186
4.14	Age Distribution of Pilots	192
4.15	Comparison of Remuneration and Workload	195

		Page			Page
4.16	Variations du volume du trafic: Total des tonnes de port en lourd	197	4.16	Fluctuations in Volume of Trade: Total Deadweight Tons	197
4.17	Revenu personnel disponible (RDP) par habitant, 1971-1984	200	4.17	Personal Disposable Income (PDI) per Person 1971-1984	201
4.18	Rémunérations et heures hebdomadaires moyennes des employés salariés dans diverses industries au Canada, 1983-1985	203	4.18	Average Weekly Earnings and Hours of Salaried Employees in Various Industries in Canada, 1983-1985	204
4.19	Rémunération horaire et heures hebdomadaires moyennes des salariés rémunérés à l'heure dans diverses industries au Canada, 1983-1985	205	4.19	Average Hourly Earnings and Weekly Hours of Employees Paid by the Hour in Various Industries in Canada, 1983-1985	206
4.20	Sommaire des dépenses administratives	213	4.20	Summary of Administrative Expenses	213
4.21	Sommaire des statistiques – Répartition	216	4.21	Statistical Summary: Dispatching Operations	216
4.22	Coûts totaux des services de pilotage et conséquences sur les recettes	221	4.22	Total Cost of Pilotage Services and Revenue Required	221
5.1	Frais administratifs, 1986	224	5.1	1986 Administrative Costs	224
5.2	Répartition des frais administratifs, 1986	225	5.2	Allocation of Administrative Costs, 1986	225
5.3	Répartition de la rémunération des pilotes, 1986	226	5.3	Allocation of Pilot Remuneration, 1986	226
5.4	Sommaire des recettes accessoires, 1986	227	5.4	Summary of Other Revenue, 1986	227
5.5	Exigences quant aux recettes nettes, 1986	227	5.5	Net Revenue Required, 1986	227
5.6	Sommaire des recettes et des dépenses par circonscription, 1986	228	5.6	Summary of Revenue and Expenses by District, 1986	228
5.7	Administration de pilotage des Laurentides: Coût moyen aux usagers (Trafic de 1984; taux de 1984 et règles de voyage actuelles)	231	5.7	Laurentian Pilotage Authority: Average Cost to Users (1984 Traffic, 1984 Rates and Current Trip Rules)	232
5.8	Administration de pilotage des Laurentides: Trafic de 1984	237	5.8	Laurentian Pilotage Authority: 1984 Traffic	237

		Page			Page
5.9	Administration de pilotage des Laurentides: Coût moyen aux usagers (Tarif proposé par l'APL; taux de 1984, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984)	252	5.9	Laurentian Pilotage Authority: Average Cost to Users (Calculated Using the LPA Proposed Tariff, 1984 Rates, 1986 Trip Rules and 1984 Traffic)	253
5.10	Exemples de navires de vrac sec (30 000 à 35 000 tonnes de port en lourd): Navires canadiens des Grands Lacs	258	5.10	Examples: Dry Bulk Carriers (30 000 to 35 000 Deadweight Tons) Canadian Lake Ships	259
5.11	Exemples de navires de vrac sec (30 000 à 35 000 tonnes de port en lourd): Navires de haute mer qui ont récemment chargé du grain dans le Saint-Laurent	263	5.11	Examples: Dry Bulk Carriers (30 000 to 35 000 Deadweight Tons) Ocean-going Ships Having Recently Carried Grain on the St. Lawrence	264
5.12	La surcharge de tirant d'eau: Droits de pilotage payables, 1986	271	5.12	Draught Surcharge: Pilotage Charges Payable, 1986	271
5.13	Comparaison du rapport des unités selon les contrats sur les unités selon le tarif	278	5.13	Ratio of Contract Units to Tariff Units	278
5.14	Administration de pilotage des Laurentides: Coût moyen aux usagers (Formule de voyage (Llc/850), sans minimum; taux de 1986, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984)	287	5.14	Laurentian Pilotage Authority: Average Cost to Users (Calculated Using Trip Formula (LBD/850) No Minimum; 1986 Rates; 1986 Trip Rules and 1984 Traffic)	288
5.15	Administration de pilotage des Laurentides: Coût moyen aux usagers (Formule de voyage (Llc/850), sans minimum; taux de 1986, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984)	290	5.15	Laurentian Pilotage Authority: Average Cost to Users (Calculated Using Trip Formula (LBD/850) No Minimum; 1986 Rates; 1986 Trip Rules and 1984 Traffic)	291
5.16	Sommaire des voyages, déplacements, lamanages et mouillages: Coût moyen aux usagers (Taux de 1986, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984)	301	5.16	Summary of Trips, Movages, Dockings, Undockings and Anchorings: Average Cost to Users (1986 Rates; 1986 Trip Rules and 1984 Traffic)	301

GRAPHIQUES / **FIGURES**

4.1	Tendance du nombre de tonnes de port en lourd	157	4.1	Trends in Deadweight Tonnage	158
4.2	Tendance du nombre moyen de tonnes de port en lourd par voyage	160	4.2	Trends in Deadweight Tonnage per Trip	161

		Page
4.3	Tendance comparative entre unité de rémunération et port en lourd	176
4.4	Nombre d'affectations par rapport au nombre de pilotes brevetés	187
4.5	Tendance de la charge de travail par pilote breveté	190
4.6	Tendances de la charge de travail: Circonscription 1-1, 1979-1984	209
5.1	Unités de pilotage par rapport au tonnage de port en lourd	260
5.2	Facteur du pied de pilote (KCF) par rapport au tirant d'eau: Circonscription 1	269

		Page
4.3	Comparative Trends: Units of Remuneration per Trip versus Deadweight Tonnage per Trip	177
4.4	Number of Assignments Compared with Number of Licensed Pilots	188
4.5	Trend in Licensed Pilot Workload	191
4.6	Workload Trends: District No. 1-1, 1979-1984	210
5.1	Pilotage Units Compared with Deadweight Tonnage	261
5.2	Keel Clearance Factor (KCF) versus Draught	270

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

Entendue à Montréal du 8 juillet au 2 août 1985, du 12 au 30 août 1985, du 23 au 26 septembre 1985 et du 30 septembre au 18 octobre 1985.

1. INTRODUCTION

1.1 Description de l'affaire

Le 29 janvier 1985, conformément aux dispositions de la *Loi sur le pilotage* (S.C. 1970-71-72, chap. 52), l'Administration de pilotage des Laurentides (APL) publia un projet de tarifs de droits de pilotage s'appliquant à certaines des eaux relevant de sa compétence. Des avis d'opposition furent déposés à l'encontre de ce projet par

- la Dominion Marine Association, (DMA),
- La Fédération maritime du Canada (FMC), et
- la Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent (CPBSL).

Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. (PSLC) ont déposé un exposé de leurs commentaires conformément à l'article 81 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*.

REPORT AND RECOMMENDATIONS

Heard in Montreal from 8 July to 2 August 1985, from 12 to 30 August 1985, from 23 to 26, September 1985 and from 30 September to 18 October 1985.

1. INTRODUCTION

1.1 The Issue

On January 29, 1985, pursuant to the provisions of the *Pilotage Act* (S.C. 1970-71-72, c. 52), the Laurentian Pilotage Authority (LPA) published a proposed tariff of pilotage charges applicable to certain waters under its jurisdiction. Notices of Objection to this proposal were filed by:

- the Dominion Marine Association (DMA);
- The Shipping Federation of Canada (SFC); and
- the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots (CLSLP).

Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. (PSLC) filed representations pursuant to section 81 of the *Canadian Transport Commission (C.T.C.) General Rules*.

Par la suite, d'autres personnes ont manifesté leur intérêt pour le projet de tarif. Bien qu'elles aient été hors délai, strictement parlant, le Comité a néanmoins accepté leur intervention: dans le cas des gouvernments de l'Ontario et du Québec, parce qu'il s'agissait justement de gouvernements provinciaux intéressés et que le paragraphe 24(5) de la *Loi nationale sur les transports* leur confère un statut particulier; dans le cas des autres parties, soit Ports Canada, l'Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc. (AONSL) et la Corporation des pilotes du port de Montréal (CPPM), parce que nous avons jugé que, dans les circonstances, leur participation ne porterait pas préjudice aux autres parties et plus particulièrement à l'APL. De plus, il nous paraissait être dans l'intérêt public que notre enquête fût la plus complète possible.

Au cours de l'audience, un témoin d'intérêt public, M. Harold Geltman, a déposé un exposé écrit de ses vues. Cet exposé fut placé sous la cote IP-1.

1.2 **Tarif proposé**

Le tarif des droits présentement appliqué par l'APL est, pour l'essentiel, celui qui avait été recommandé par la Commission dans sa *décision C.T.E. 1-75* du 14 février 1975. De légères modifications y furent apportées par des recommandations subséquentes.

Depuis 1975, les droits de pilotages sont fonction du nombre d'"unités de pilotage" et du "facteur temps". Ces termes sont définis comme suit, à la page 27 de la *décision C.T.E. 1-75*:

> "Unité de pilotage" signifie, pour tout navire, le nombre égal au produit de la largeur du navire, au carré, en pieds, par son creux, en pieds, divisé par 1,250;
>
> "Facteur temps" signifie, pour ce qui est des frais de voyage, le nombre égal au produit du tirant d'eau d'un navire par le nombre d'heures, ou de fractions d'heure, pendant lesquelles le navire se déplace sous la conduite d'un pilote breveté, sans comprendre les arrêts obligatoires ou inévitables en raison des glaces; et, pour ce qui est des droits de déplacements, il signifie le nombre égal au produit du tirant d'eau du navire par

Later, other groups showed interest in the proposed tariff. Although, strictly speaking, these groups were late, the Committee accepted their participation nevertheless: in the case of the Ontario and Quebec governments, because they were in fact interested provincial governments and subsection 24(5) of the *National Transportation Act* gives them special standing; in the case of the other parties --- Ports Canada, the Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc. (AONSL) and the Corporation des pilotes du port de Montréal (CPPM), because under the circumstances we considered that their participation would not be detrimental to the other parties, in particular the LPA. In addition, it seemed to us in the public interest that our investigation be as thorough as possible.

At the hearing, a witness in the public interest, Mr. Harold Geltman, filed a written representation (Exhibit IP-1).

1.2 **Proposed Tariff**

The tariff of charges currently applied by the LPA is essentially that recommended by the C.T.C. in *Decision W.T.C. 1-75*, dated February 14, 1975, amended somewhat by means of subsequent recommendations.

Since 1975, pilotage charges have depended on the number of "pilotage units" and the "time factor". These terms are defined as follows on page 27 of *Decision W.T.C. 1-75*:

> "Pilotage unit" means in respect of any ship the figure obtained by multiplying the squared breadth of the ship in feet by the depth of the ship in feet and by dividing the product obtained by 1250;
>
> "Time factor" means in respect of charges for trips, the figure obtained by multiplying the draught of a ship by the number of hours, or part thereof, during which the ship is under way while under the conduct of a licensed pilot, but does not include any time during which the ship is compelled to remain stopped or is actually unable to move on account of ice; and in respect of charges for movages, the figure obtained by multiplying

le nombre d'heures, ou de fractions d'heure, durant lesquelles un pilote est employé;

"Tirant d'eau" signifie le plus fort tirant d'eau d'un navire, en pieds, au moment de la prestation des services de pilotage.

"Ligne de charge d'été" d'un navire signifie la limite d'immersion en eau salée d'un navire, durant l'été, donnée en pieds, telle qu'elle s'applique à ce navire particulier.

Par voie de règlements établis conformément aux dispositions de l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, l'APL a divisé la région sous sa compétence en quatre circonscriptions:

- la circonscription 1-1 comprenant toutes les eaux du port de Montréal,
- la circonscription 1 comprenant les eaux entre Montréal et Québec,
- la circonscription 2 comprenant les eaux entre Québec et les Escoumins, et
- la circonscription 3 comprenant toutes les autres eaux faisant partie du territoire de l'Administration.

Le projet de tarif publié en janvier 1985 propose une nouvelle formule tarifaire pour la circonscription 1. L'"unité de pilotage" serait calculée en multipliant la longueur du navire par sa largeur et par son creux et en divisant le produit par 850. Pour la circonscription 2, ainsi que dans le cas d'un déplacement, d'un accostage ou d'un appareillage, dans tout district, l'"unité de pilotage" est calculée, comme auparavant, en multipliant la largeur du navire au carré par son creux et en divisant le produit par 100.

Le tarif proposé modifie également la définition du "facteur temps", et ce, de façon différente selon la circonscription. Pour la circonscription 1, la définition proposée consiste en le nombre obtenu en multipliant les unités de pilotage du navire par le nombre d'heures ou de fractions d'heure pendant lesquelles un navire voyage sous la conduite d'un pilote breveté. Pour la circonscription 2, il s'agit du nombre obtenu en multipliant le tirant d'eau d'un navire

the draught of a ship by the number of hours, or part thereof during which a pilot is employed;

"Draught" means the deepest draught of a ship in feet at the time pilotage services are performed;

"Summer load line draught" of a ship means the limit of submergence of a ship in feet in salt water during summer as applicable to that ship.

By regulations made pursuant to the provisions of section 14 of the *Pilotage Act*, the LPA has divided the region under its jurisdiction into four districts:

- District 1-1: including all waters of the port of Montreal;
- District 1: including all waters between Montréal and Québec;
- District 2: including all waters between Québec and Les Escoumins;
- District 3: including all other waters in the Authority's territory.

The proposed tariff published in January 1985 includes a new tariff formula for District 1. The "pilotage unit" would be calculated by multiplying the length of the ship by its breadth and depth and dividing the product obtained by 850. For District 2, and for movages, dockings or undockings in any district, the "pilotage unit" is calculated, as previously, by multiplying the squared breadth of the ship by its depth and dividing the product obtained by 100.

The proposed tariff also amends the definition of the "time factor" in a different manner according to district. For District 1, the proposed definition is the figure obtained by multiplying the ship's pilotage units by the number of hours or part thereof during which the ship is under way while under the conduct of a licensed pilot. For District 2, it is the figure obtained by multiplying the draught of the ship by the number of hours or part thereof during

par le nombre d'heures ou de fractions d'heure pendant lesquelles le navire voyage sous la conduite d'un pilote breveté.

Pour tenir compte du fait que la profondeur d'eau disponible dans la circonscription 1 est limitée, une "surcharge de tirant d'eau" a été ajoutée. Elle s'applique à tout navire dont le tirant d'eau est supérieur à 9,15 mètres et varie selon la mesure exacte du tirant d'eau.

De façon plus concrète, l'on pourrait dire que la formule tarifaire, qui était jusqu'à présent

$$\frac{(l^2 \times c)}{100} + (t \times h),$$

où l = largeur du navire,
c = creux du navire,
t = tirant d'eau du navire, et
h = nombre d'heures pendant lesquelles le navire voyage sous la conduite d'un pilote breveté

dans les deux circonscriptions, demeure telle quelle dans la circonscription 2 et devient

$$\frac{L \times l \times c}{850} \times (t + s)$$

où L = longeur du navire,
l = largeur du navire,
c = creux du navire,
t = tirant d'eau du navire, et
s = surcharge de tirant d'eau

dans la circonscription 1.

Selon le tarif existant, la partie unité rapporte 60 % des recettes et le facteur temps rapporte 40 % des recettes.

L'APL estime qu'elle pourra, en changeant la formule tarifaire dans la circonscription 1, établir une forme de parallélisme entre la rémunération qu'elle verse aux PSLC et les recettes qu'elle perçoit des usagers.

Le tarif proposé vise également à augmenter de 12 % les droits payables à l'APL à compter de la date de son entrée en vigueur, en 1985, et

which the ship is under way while under the conduct of a licensed pilot.

To take into account the fact that the available depth of water in District 1 is limited, a "draught surcharge" has been added. It applies to any ship whose draught is greater than 9.15 metres, and varies according to the exact draught.

In more concrete terms, the tariff formula, which until now in both districts was

$$\frac{(B^2 \times D)}{100} + (T \times h),$$

B = breadth of the ship
D = depth of the ship
T = draught of the ship
h = number of hours during which the ship is under way while under the conduct of a licensed pilot

remains unchanged in District 2, and in District 1 becomes

$$\frac{(L \times B \times D \times h)}{850} + (surcharge)$$

L = length of the ship
B = breadth of the ship
D = depth of the ship
h = number of hours during which the ship is underway while under the conduct of a licensed pilot
surcharge = draught surcharge

Under the current formula, the pilotage unit part generates 60% of the revenue. The time factor part generates 40% of the revenue.

The LPA estimates that by changing the District 1 tariff formula, it could balance the amount it pays to the PSLC with the revenue it receives from users.

Also included in the proposed tariff is an increase in charges payable to the LPA of 12% starting on the date the tariff comes into effect in

prévoit une augmentation subséquente de 10,5 % à compter du 1er janvier 1986.

Un certain nombre de droits accessoires et ce qui fut désigné, dans les procédures et durant l'audience, comme des "irritants" sont modifiés par le tarif proposé. Par exemple, les "bris de voyage" sont éliminés. Il serait fastidieux de les énumérer tous ici: nous en discuterons plus en détail ultérieurement.

Enfin, le tarif proposé ne contient plus aucun droit pour le pilotage dans la circonscription 3.

1.3 Résumé des objections

Les opposantes, soit la DMA et la FMC, ont accueilli favorablement l'élimination d'irritants tels les bris de voyage. Cependant, elles ont toutes deux déposé de longues oppositions que nous résumerons brièvement dans les paragraphes suivants. Nous résumerons ensuite les avis d'opposition et d'intervention, l'exposé des commentaires et la demande de participation déposés par les autres parties intervenues dans cette affaire.

1.3.1 Dominion Marine Association

La DMA regroupe 19 compagnies. Elles sont propriétaires, affréteurs et opérateurs de 156 navires immatriculés au Canada et qui naviguent surtout sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Ces navires, des vraquiers et des pétroliers, représentent un investissement de plus d'un milliard de dollars. Selon des analyses effectuées à la demande de la DMA, les revenus nets avant impôt de ses membres auraient diminué considérablement au cours des dernières années et, dans l'ensemble, l'industrie serait de moins en moins profitable. Dans ce contexte, la DMA considère que le pilotage est un mal coûteux et inutile et s'est servie de l'audience comme d'une tribune pour proclamer ses vues à ce sujet. Nous avons dû faire remarquer à la DMA à plusieurs reprises au cours de l'audience que notre mandat était d'étudier le projet de tarif publié et non de décider du bien-fondé du pilotage obligatoire au Canada et plus particulièrement entre Montréal et les Escoumins.

La DMA s'est violemment opposée à la modification de la formule tarifaire dans la circonscription 1 car l'introduction de la longueur du navire dans le calcul des unités de pilotages

1985, and a subsequent increase of 10.5% starting January 1, 1986.

The proposed tariff also amends some supplementary charges and what were described in the proceedings and at the hearing as "irritants". For example, "broken trips" are eliminated. It would be cumbersome to enumerate all these amendments here; they will be discussed in greater detail later.

Lastly, the proposed tariff no longer includes any charges for pilotage in District 3.

1.3 Summary of Objections

Although the DMA and the SFC supported the elimination of broken trips and irritants, they both filed lengthy objections, which we shall summarize briefly in the following paragraphs. We will then summarize the Notices of Objection and Intervention, representations and requests for participation filed by the other parties intervening in this matter.

1.3.1 Dominion Marine Association

The DMA is composed of 19 companies which own, charter and operate 156 ships registered in Canada, sailing mostly on the Great Lakes and the St. Lawrence. These ships (bulk cargo ships and oil tankers) represent an investment of over $1 billion. According to analyses requested by the DMA, its members' net before-tax revenue has fallen considerably over the last few years and, overall, the industry is becoming less and less profitable. In this context, the DMA considers that pilotage is a costly and unnecessary evil, and it wished to make use of the hearing to make known its views on the subject. Several times at the hearing, we had to point out to the DMA that our mandate was to study the published tariff proposal, not to decide whether compulsory pilotage in Canada, particularly between Montréal and Les Escoumins, is justified.

The DMA objected strenuously to the amendment of the tariff formula in District 1 because introducing length into the calculation of pilotage units would lead to exorbitant

provoquerait des augmentations exorbitantes du nombre d'unités et, par conséquent, des droits de pilotage. La DMA allègue que, pour pouvoir exploiter à plein rendement dans la Voie maritime du Saint-Laurent, la presque totalité des navires de ses membres ont été construits en tenant compte des contraintes dimensionnelles de la Voie maritime. Ces navires sont donc plus longs et plus étroits qu'ils ne le seraient normalement, et ils ne devraient pas être pénalisés indûment à cause de ces particularités. Selon la DMA, c'est pour ces raisons que la *décision C.T.E. 1-75* avait souligné que la formule proposée en 1974 ne tenait pas compte du tirant d'eau, qui est un facteur important dans la navigation fluviale, et que "l'utilisation de la longueur en tant qu'un des paramètres entraînerait des droits exorbitants pour les navires conçus pour la navigation dans les Grands lacs." (p. 13)

De plus, la DMA prétend que la formule maintenant proposée pour la circonscription 1 ne tient nullement compte de la valeur du service à l'usager, de la difficulté du pilotage, de l'efficacité ou de l'intérêt public. La DMA souligne que le nouveau système tarifaire a pour but d'éliminer l'interfinancement par la circonscription 2 de la circonscription 1. Selon la DMA, l'APL doit procéder ainsi à cause des concessions qu'elle a accordées aux PSLC. Ces pratiques, de même que le fait que le nombre de pilotes est demeuré à peu près le même alors que le nombre d'affectations a sensiblement diminué, démontrent que l'APL n'est pas gérée de façon efficace et conformément aux principes généralement acceptés d'administration de sociétés de la Couronne qui exploitent des services publics en situation de monopole. Les experts de Touche Ross ont longuement témoigné à ce sujet. Il faudrait que l'APL rationalise ses activités, augmente le rendement des pilotes et réduise ses coûts tout en continuant à fournir un service de pilotage efficace et sécuritaire.

Selon le rapport de Touche Ross, préparé à la demande de la DMA et déposé sous la cote DMA-9 (un corigendum fut déposé sous la cote DMA-9-B et les notes de la présentation verbale lors de l'audience, sous la cote DMA-9-D), l'APL n'a pas prouvé que le tarif avait été préparé conformément aux principes généralement admis dans ce domaine. Ainsi, le tarif a été établi dans le but d'assurer l'autonomie de certains districts, au lieu d'être conçu pour assurer l'autonomie de tout le système. Les

increases in the number of units and thus in pilotage charges. The DMA claimed that, to be able to operate at full capacity in the St. Lawrence Seaway, almost all of its members' ships had been built to take into account the Seaway's constraints on ship dimensions. These DMA ships are therefore longer and narrower than normal and should not be unduly penalized because of these characteristics. According to the DMA, it was for these reasons that *Decision W.T.C. 1-75* emphasized that the formula proposed in 1974 omitted the draught factor, an important factor in river pilotage, and that "use of length as one of the parameters would result in exorbitant charges for the specially designed Lakes vessels". (p. 13)

In addition, the DMA alleged that the formula being proposed for District 1 did not take into account the value of the service to the user, the difficulty of pilotage, efficiency or public interest. The DMA also emphasized that the purpose of the new tariff system is to eliminate cross-subsidization of District 1 by District 2. According to the DMA, the LPA's tariff proposals reflect concessions granted to the PSLC. The proposed tariff, in addition to the fact that the number of pilots has remained more or less constant while the number of assignments has decreased considerably, shows that the LPA is not managed efficiently nor according to generally accepted management principles for Crown corporations providing a monopoly service to the public. Experts from Touche Ross testified at length on this subject. The LPA should rationalize its operations, improve pilot performance and reduce its costs, while continuing to provide efficient and safe pilotage service.

The Touche Ross report, prepared at the request of the DMA and filed as Exhibit DMA-9 (a corrigendum was filed as Exhibit DMA-9-B, together with notes from the oral presentation at the hearing filed as Exhibit DMA-9-D), stated that the LPA has not proven that the tariff was prepared in conformity with generally accepted principles in this field: it was drawn up to ensure self-sufficiency of certain districts and not to ensure self-sufficiency of the entire system. The proposed amendments are detri-

changements proposés portent préjudice à certains groupes d'usagers. Le fait d'avoir utilisé la "capacité de payer" comme l'un des critères n'est pas acceptable dans le cas d'un service obligatoire. D'autre part, Touche Ross soutient que, dans l'ensemble, il y a eu diminution de la productivité de l'APL et qu'elle n'est pas gérée de façon efficace; par exemple, plusieurs des paiements aux termes des contrats de service n'ont aucune relation avec les coûts effectivement engagés. Pour toutes ces raisons, Touche Ross a recommandé que les modifications et les augmentations tarifaires soient rejetées et qu'en fait, on devrait suivre certaines des suggestions de Touche Ross de façon à réduire le tarif de 7 %.

La DMA s'oppose aux augmentations générales de 12 % et de 10,5 % des droits de pilotage qui, combinées à la nouvelle formule, engendreraient des hausses considérables des frais de certains navires. Les répercussions de telles augmentations sur l'industrie et la navigation sur le Saint-Laurent seraient extrêmement néfastes.

De façon plus précise, la DMA met en doute le bien-fondé de l'augmentation de certains droits: les mouillages dans la circonscription 2, les retenues sur terre, les retenues à bord d'un navire, les droits applicables lorsque le pilote est transporté au delà d'une zone de pilotage, les frais de déplacement et autres dépenses.

Dans sa plaidoirie, le procureur de la DMA a, de plus, réclamé:

- que le nombre minimum d'unités soit réduit à 20;
- que le Comité recommande à l'APL d'étudier à nouveau son règlement qui détermine quels bateaux sont soumis au pilotage obligatoire;
- que tous les coûts afférents aux sauvetages soient subventionnés et ne soient pas réclamés des usagers;
- que le coût des réparations et de l'entretien des bateaux-pilotes aux Escoumins soit assumé par les Travaux publics et non par les usagers;

mental to some user groups. The use of ability to pay as a criteria is unacceptable in the case of a compulsory service. In addition, Touche Ross maintained that the LPA's productivity has decreased overall and that it is not efficiently managed; for example, several payments under service contracts have no relation to costs actually incurred. For all these reasons, Touche Ross recommended that the amendments and increases to the tariff be rejected and in fact some of Touche Ross' suggestions should be considered in order to reduce the tariff by 7%.

The DMA objected to the increases of 12% and 10.5% in pilotage charges, which, combined with the new formula, would lead to considerable increases for some ships. The impact of such increases would greatly harm the industry and shipping on the St. Lawrence.

More specifically, the DMA questioned whether certain charges are justified: anchorings in District 2, detention on shore, detention on board ship, charges for overcarriage of pilots, and travelling and other expenses.

In closing, counsel for the DMA also demanded:

- that the minimum number of units be reduced to 20;
- that the Water Transport Committee (W.T.C.) recommend that the LPA re-evaluate its regulation determining which ships are subject to compulsory pilotage;
- that all costs related to salvage be subsidized and not billed to users;
- that the cost of repairs and maintenance of pilot boats at Les Escoumins be assumed by Public Works and not by users;

- que l'APL voie quel serait le coût si elle affrétait les bateaux-pilotes au lieu d'en être propriétaire ou si elle demandait à un opérateur indépendant de fournir ces services;

- que les coûts du transfert des pilotes ailleurs qu'aux Escoumins ne soient pas différents de ceux qui sont demandés pour le transfert des membres de l'équipage, des agents, des officiers de douanes, etc.;

- que l'APL mette sur pied un système par lequel elle serait en mesure d'établir des prévisions de trafic; et

- que le Comité se prévale des dispositions de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports* et que, dans un document séparé, il fasse rapport au ministre des Transports sur un certain nombre de sujets dont la composition du conseil d'administration de l'APL, les certificats de pilotage, l'administration de l'APL, la négociation des contrats de service pour les pilotes et les services de pilotage dans la circonscription 3.

1.3.2 La Fédération maritime du Canada

La FMC existe depuis 1903 (3 Edouard VII, chap. 190). Selon le rapport annuel de 1984 qui fut déposé sous la cote SF-19, elle regroupe les personnes intéressées par le commerce maritime au Canada essentiellement du point de vue du commerce extérieur. Ses 66 membres sont des compagnies canadiennes; certaines sont des lignes maritimes, d'autres sont des agents représentant 245 lignes canadiennes et étrangères. Plusieurs des compagnies membres de la FMC sont également membres de la DMA; parmi celles-ci, relevons Algoma Central Railway (Marine Division), Canada Steamship Lines Inc., Halco Inc. et Misener Shipping Limited.

La FMC ne s'objecte pas au changement de la formule qui permet de calculer les unités de pilotage dans la circonscription 1. Bien au contraire. Dans une opposition amendée qu'elle a déposée au début de l'audience publique — et que nous avons acceptée car elle nous a été soumise pour ce qu'elle valait, et aussi parce que nous avons jugé qu'il était dans l'intérêt public que notre enquête soit la plus complète possible

- that the LPA investigate the cost of chartering pilot boats (instead of owning them), or ask an independent operator to provide these services;

- that the costs of transferring pilots elsewhere than at Les Escoumins not differ from the costs requested for transferring crew, agents, customs officers and other persons;

- that the LPA set up a system for making traffic forecasts;

- that the W.T.C. avail itself of the provisions of section 22 of the *National Transportation Act* and report to the Minister in a separate document on certain matters, including the composition of the LPA board of directors, pilotage certificates, LPA management, negotiation of pilots' service contracts and pilotage services in District 3.

1.3.2 The Shipping Federation of Canada

The SFC has been in existence since 1903 (3 Edward VII, c. 190). According to its 1984 Annual Report, filed as Exhibit SF-19, it is composed of persons interested in Canadian shipping essentially from the point of view of foreign trade. Its 66 members are Canadian companies: some are shipping lines and others are agents representing 245 Canadian and foreign lines. Several SFC member companies, including Algoma Central Railway (Marine Division), Canada Steamship Lines Inc., Halco Inc. and Misener Shipping Limited, are also members of the DMA.

The SFC did not object to amending the formula for calculating District 1 pilotage units: quite the contrary. In an amended objection filed at the beginning of the public hearing (which we accepted on its merits and because we considered it in the public interest that our investigation be as thorough as possible and that all parties should have the right to present their points of view), the SFC claimed that this

et que nous donnions à chacun le droit de faire valoir son point de vue —, la FMC a soutenu que cette formule devrait également être utilisée dans la circonscription 2. La FMC s'est fortement objectée à la surcharge de tirant d'eau qui remplace, dans la circonscription 1, le facteur temps. Selon elle, les modalités d'application de cette surcharge donnent lieu à des iniquités. La FMC propose une solution de rechange qui, selon elle, est plus équitable: le facteur du pied de pilote ou *"Keel Clearance Factor"* (KCF). L'architecte naval David John Doust, qui a été appelé à témoigner par la FMC, nous a expliqué en quoi consiste le KCF. Il s'agit d'une façon de calculer le pied de pilote, c'est-à-dire l'espace entre la quille et le fond du fleuve dans chaque cas. Les détails de ce calcul se retrouvent à la pièce SF-17. Aux fins d'illustration, qu'il nous soit permis d'indiquer brièvement qu'il y a deux formules:

Formule 1: $KCF = 14{,}50 - 7{,}5 \times H_w/T$

Formule 2: $KCF = 4{,}975 - 1{,}15 \times H_w/T$

La formule 1 est utilisée lorsque le rapport de la profondeur de l'eau (H_w) calculée à un endroit donné du parcours sur le tirant d'eau (T) se situe entre 1,0 et 1,5. La formule 2 est utilisée lorsque ce rapport varie entre 1,5 et 2,5.

La complexité de la formule et son aspect parfois arbitraire, étant donné que la profondeur de l'eau, calculée à un seul endroit par circonscription, serait présumée être la profondeur tout le long du parcours, ont été reconnus par le procureur de la FMC dans sa plaidoirie. Il a néanmoins demandé que nous tenions compte du tirant d'eau et de la théorie du témoin Doust dans nos délibérations et dans nos recommandations quant à la formule tarifaire.

Quant à l'augmentation des droits de pilotage, la FMC s'y est fortement objectée en soulignant qu'ils ont atteint un niveau qui les rend discriminatoires et contraires à l'ordre public. Elle a fait remarquer qu'augmenter les droits pour compenser une diminution des recettes attribuable à une diminution de tarif ne répond pas aux principes de saine gestion. La gestion de l'APL devrait faire l'objet d'une enquête approfondie, aux dires de la FMC.

Les augmentations, de 12 % en 1985 et de 10,5 % le 1er janvier 1986, ne sont pas réalistes.

formula should also be used in District 2. The SFC strongly objected to the draught surcharge replacing the time factor in District 1. According to the SFC, the conditions of application of this surcharge give rise to inequities. The SFC suggested an alternative it considers fairer: the Keel Clearance Factor (KCF). Naval architect David John Doust, called to testify by the SFC, explained the KCF: it is a method of calculating the space between the keel of a boat and the bottom of the river. Details of this formula may be found in Exhibit SF-17. For purposes of illustration, it may be briefly mentioned that there are two formulas:

Formula 1: $KCF = 14.50 - 7.5 \times H_w/T$

Formula 2: $KCF = 4.975 - 1.15 \times H_w/T$

Formula 1 is used when the ratio of the depth of water (H_w), calculated at a given point of the trip, to the draught (T) falls between 1.0 and 1.5. Formula 2 is used when this ratio falls between 1.5 and 2.5.

The complexity of the formula and its sometimes arbitrary nature, given that the depth of water calculated at only one point in each district would be presumed to be the depth for the entire length of the trip, were acknowledged by counsel for the SFC in his pleadings. Nevertheless, counsel requested that we take draught and the witness Doust's theory into account in our deliberations and recommendations concerning the tariff formula.

The SFC strongly objected to the increase in pilotage charges, stressing that these charges had reached a level at which they were discriminatory and prejudicial to the public interest. The SFC emphasized that increasing the charges to make up for a decrease in revenue attributable to a tariff reduction did not follow sound management principles. The SFC feels that the management of the LPA should be thoroughly investigated.

The increases of 12% in 1985 and 10.5% on January 1, 1986 are unrealistic. The resulting

Les droits qui en résulteraient ne correspondent pas à la valeur des services de pilotage fournis; de plus, ils ne sont pas justifiables à une époque où les usagers vivent des moments difficiles et doivent se satisfaire de taux de fret à la baisse. La FMC souligne que les augmentations imposées à certains droits accessoires dépassent de beaucoup les 12 % et 10,5 % mentionnés à la note explicative du tarif proposé. Elle cite en exemple le mouillage au cours d'un déplacement (123,5 %), les mouillages dans la circonscription 2 aux termes de l'article 3.3 de l'annexe II du tarif proposé (61,8 %), la retenue en transit (35,5 %), la retenue à bord, à un quai ou à une jetée (45,8 %), la retenue à terre (45,8 %) et l'annulation (105 %). La FMC s'objecte également aux droits imposés lorsqu'un remorqueur tire un ou plusieurs bâtiments aux termes de l'article 5 du règlement proposé, au double pilotage et au droit exigible pour le pilotage d'un navire mort.

Selon la FMC, l'enquête de la Commission devrait également porter sur la charge de travail et la rémunération des pilotes des circonscriptions 1-1, 1 et 2 aux termes des contrats de service existants et des contrats qui doivent être renégociés, de même que sur les dépenses administratives de l'APL, car la dernière enquête de la Commission sur les activités de l'APL remonte déjà à 1976. La FMC souligne le statut d'entrepreneurs indépendants des pilotes des circonscriptions 1 et 2 et ses conséquences, notamment quant à l'absence de revenus garantis.

1.3.3 Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent

L'autre avis d'opposition que nous avons reçu provenait non pas d'un groupe d'usagers mais d'un groupe de fournisseurs de service: la CPBSL, dont les membres exercent leur profession entre Québec et les Escoumins. Les motifs de cette opposition sont donc tout autres. En effet, la CPBSL voit dans les droits proposés un moyen d'engendrer des recettes suffisantes pour permettre à l'APL d'atteindre l'autonomie financière requise par la *Loi*. Son opposition porte plutôt sur le fait que les droits proposés ne répartissent pas équitablement les frais réels de l'APL, qu'ils prescrivent, à l'égard de certains usagers, des droits qui sont nettement excessifs eu égard aux prestations et qu'ils proposent une nouvelle façon de calculer les droits pour l'une des circonscriptions. La CPBSL souligne que la

charges do not correspond to the value of pilotage services provided; in addition, they are not justifiable at a time when users are in difficulty and must make do with decreasing cargo rates. The SFC emphasized that increases to some supplementary charges greatly exceed the figures of 12% and 10.5% given in the explanatory note to the proposed tariff, for example: anchoring during a movage (123.5%), anchorings in District 2 as set forth in section 3.3 of Appendix II of the proposed tariff (61.8%), detention in transit (35.5%), detention on board ship, at a wharf or pier (45.8%), detention on shore (45.8%) and cancellation (105%). The SFC also objected to the charges payable when a tug is towing one or more ships as set forth in section 5 of the proposed regulation, double pilotage charges and the charge payable for piloting a dead ship.

According to the SFC, the C.T.C. should also investigate the workload and remuneration of pilots in Districts 1-1, 1 and 2 under existing service contracts and those to be renegotiated, as well as the LPA's administrative expenses, since the last C.T.C. investigation of LPA operations took place in 1976. The SFC emphasized the fact that District 1 and 2 pilots are independent contractors and the resulting effects, including the absence of guaranteed revenue.

1.3.3 Corporation of Lower St. Lawrence Pilots

The other Notice of Objection we received did not come from a group of users but from a group of persons providing service: the CLSLP, a corporation of pilots working between Québec and Les Escoumins. The reasons for this objection are therefore quite different: the CLSLP sees the proposed charges as a means of generating sufficient revenue for the LPA to be financially self-sustaining as required by the *Pilotage Act*; the CLSLP also alleged that the proposed charges do not apportion the LPA's actual costs fairly. For some users, charges are prescribed that are clearly excessive in view of the services provided, and a new formula was proposed for calculating charges in one district. The CLSLP emphasized the C.T.C.'s statement in *Decision W.T.C. 1-75* that a formula similar to

Commission avait déclaré, dans sa *décision C.T.E. 1-75,* qu'une formule semblable à celle qui est proposée pour la circonscription 1 n'était pas dans l'intérêt public.

La CPBSL rappelle l'interfinancement qui existe entre les recettes engendrées dans la circonscription 2 et le coût des services fournis dans les autres circonscriptions et des dépenses administratives de l'APL. Il s'agit, selon elle, d'une situation qui est contraire aux principes énoncés à plusieurs reprises par la Commission. De plus, cette situation est inique à l'égard des pilotes membres de la CPBSL, qui sont les moins bien rémunérés de la région et du Canada.

La CPBSL se plaint également du fait que son contrat de service est expiré depuis le 31 décembre 1984. Selon la CPBSL, les droits proposés ne permettent pas de corriger la situation déficitaire de l'APL, ni ne fait en sorte que les pilotes pourront recevoir une rémunération adéquate et équitable. C'est pourquoi elle demande à la Commission de formuler une nouvelle proposition prescrivant des droits suffisants pour permettre à l'APL d'atteindre l'autonomie financière, de traiter équitablement les membres de la CPBSL et de maintenir la formule actuelle de tarification dans toutes les circonscriptions tel que prescrit aux termes des recommandations antérieures de la Commission.

Au cours de l'audience publique, la CPBSL a fait témoigner l'architecte naval Boisseau, l'un des pères de la formule actuelle, dans le but de démontrer que les conditions qui avaient incité la Commission à recommander son adoption en 1975 existent toujours et qu'il n'y a pas lieu de la modifier.

1.3.4 Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.

Les PSLC, qui exercent leur profession entre Montréal et Québec, se sont prévalus des dispositions de l'article 81 des *Règles générales de la Commission* et ont soumis un exposé de leurs commentaires. Contrairement à la CPBSL, ils ont choisi de ne pas faire entendre de témoins. C'est en contre-interrogeant les témoins des autres parties qu'ils ont apporté des éléments de preuve à l'appui de leurs dires. Les PSLC ne s'opposent pas au tarif proposé par l'APL. Ils sont même favorables à la nouvelle formule tarifaire proposée pour la circons-

the one proposed for District 1 was prejudicial to the public interest.

The CLSLP noted that revenue generated in District 2 cross-subsidizes the cost of services provided in other districts and the LPA's administrative expenses. According to this group, this situation is contrary to principles stated by the C.T.C. on several occasions. In addition, this situation is unfair to members of the CLSLP, who are the least well-paid pilots in the region and in Canada.

The CLSLP also deplored the fact that its service contract expired on December 31, 1984. The CLSLP alleged that the proposed charges ensure that neither is the LPA's loss covered nor do the pilots receive adequate and fair remuneration. For these reasons, this group requested that the C.T.C. draw up a new proposal of charges sufficient to ensure that the LPA is financially self-sustaining and fair remuneration is provided for CLSLP members, and that the current tariff formula be maintained in all districts as prescribed in former C.T.C. recommendations.

At the public hearing, the CLSLP called naval architect Mr. Pierre Boisseau, one of the authors of the current formula, to testify, in order to show that the conditions that in 1975 led the C.T.C. to recommend adoption of this formula still exist and that there is no reason to amend it.

1.3.4 Les Pilotes du Saint-Laurent Central Inc.

The PSLC, whose members work between Montréal and Québec, submitted representations under section 81 of the *C.T.C. General Rules*. Unlike the CLSLP, this group opted not to call witnesses, but cross-examined the witnesses of the other parties to bring out evidence supporting its claims. The PSLC does not object to the tariff proposed by the LPA. It even supports the new District 1 tariff formula, since its members are remunerated on this basis. According to this group, the proposed formula for calculating pilotage units is used elsewhere,

cription 1, car ils sont rémunérés sur la même base. Selon eux, la formule proposée pour le calcul des unités de pilotage est utilisée ailleurs. Quant à la surcharge de tirant d'eau proposée par l'APL, elle reflète bien les difficultés de pilotage résultant de la géographie de la circonscription 1.

Les PSLC ont répondu à certaines allégations des opposantes. Ils répondent à la FMC qu'il est nécessaire d'avoir deux pilotes à bord des navires de fort tonnage compte tenu des particularités de la navigation dans la circonscription 1 et de celles des navires en question. Les PSLC soutiennent que plusieurs des affirmations de la DMA leurs paraissent gratuites. Quant à l'avis d'opposition de la CPBSL, les PSLC rappellent que la grande majorité des navires qui transitent dans la circonscription 2 transitent aussi dans la circonscription 1. Ils ne voient donc rien de répréhensible à l'interfinancement qui peut exister entre les diverses circonscriptions car il s'agit, dans l'ensemble, des mêmes usagers.

Les PSLC insistent sur le fait que l'étude des conditions de travail et de rémunération des pilotes n'est pas du ressort de la Commission, dont l'enquête ne doit porter que sur les droits visés par la proposition de l'APL au sens de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*.

1.3.5 Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.

Un autre groupe d'armateurs, l'AONSL, a demandé la permission de se faire entendre, hors délai. Il s'agit de 21 armateurs de toutes catégories, propriétaires de navires dont certains sont astreints au pilotage obligatoire. Ces navires transportent habituellement du vrac, du blé et des marchandises générales. Ils font surtout du cabotage. En général, la longueur de leurs navires est d'environ 100 à 130 mètres. Il s'agit donc de petits navires. Certains sont sujets au nombre minimum de 25 unités de pilotage.

Selon l'AONSL, malgré leurs petites dimensions, ses navires sont soumis aux mêmes exigences que les gros navires, notamment quant au double pilotage, en hiver et lorsque le voyage dure plus de 13 heures. Or, les conditions économiques et commerciales sont extrêmement difficiles, et les armateurs ont dû rentabiliser au maximum leurs activités en

and the draught surcharge proposed by the LPA accurately reflects the pilotage difficulties resulting from District 1 geography.

The PSLC next responded to certain allegations by the objecting parties. To the SFC, it replied that two pilots are necessary on board large tonnage ships because of the characteristics of District 1 and the nature of these ships. The PSLC alleged that several statements by the DMA appeared gratuitous and, concerning the Notice of Objection by the CLSLP, noted that by far the majority of ships transiting District 2 also transit District 1; this group therefore saw nothing reprehensible in possible cross-subsidization between various districts since usually the same users are involved.

The PSLC stressed that the study of pilots' working conditions and remuneration is not the responsibility of the C.T.C. The C.T.C. should concern itself only with charges affected by the LPA's proposal within the meaning of section 23 of the *Pilotage Act*.

1.3.5 Association des opérateurs de navires du Saint-Laurent Inc.

Another group of shipowners, the AONSL, requested permission to be heard after the time limit had expired. This is a group of 21 shipowners of all categories, some of whom are subject to compulsory pilotage. Generally, these small ships of between 100 and 130 metres in length usually do inland shipping of bulk cargo, wheat and general cargo. Some of them are subject to the minimum of 25 pilotage units.

The AONSL claimed that its members' ships, in spite of their small size, are subject to the same requirements as large ships, particularly concerning double pilotage in winter and when trips exceed 13 hours. Economic and business conditions are extremely difficult and the shipowners have had to maximize profitability of their operations by

utilisant leurs navires les plus efficaces, des membres d'équipage expérimentés et en naviguant à la vitesse la plus économique. Pour les petits et moyens navires, le rapport coût de pilotage/nombre de tonnes de marchandises transportées est beaucoup plus grand que pour un navire océanique ou un navire des Grands Lacs. En effet, plus le navire est petit, plus l'élément coût de pilotage est élevé par rapport à l'ensemble des autres coûts d'exploitation et par rapport aux recettes. Les membres de l'AONSL estiment que la structure tarifaire actuelle les pénalise. C'est pourquoi ils voient d'un oeil favorable l'introduction d'une nouvelle façon de calculer les unités de pilotage dans la circonscription 1. Selon eux, elle tend à améliorer, même si ce n'est que très légèrement, les iniquités dont leurs navires font l'objet.

Par contre, l'AONSL s'oppose à l'augmentation prévue de 12 % et de 10,5 % des droits payables car, à son avis, les conditions du marché ne la justifient pas. Il faudrait au contraire réduire la masse monétaire. Les membres de l'AONSL suggèrent aussi que l'APL devrait gérer ses affaires de façon plus rigoureuse de façon à diminuer ses coûts dans les circonstances actuelles.

De façon plus spécifique, l'AONSL souligne que certaines augmentations proposées sont de beaucoup supérieures à 12 % et 10,5 %: par exemple, le mouillage au cours d'un déplacement (plus de 100 %), le mouillage dans l'attente d'un poste ou pour charger, décharger ou arrimer les marchandises ou pour être lesté ou pour embarquer ou débarquer des passagers (60 %), certaines retenues (35 %), la retenue à quai (45 %), la retenue à terre (45 %) et l'annulation (100 %).

1.3.6 Ports Canada

Ports Canada est également intervenue tardivement. Compte tenu des circonstances particulières de l'enquête que nous menions dans la présente affaire, sa participation à l'audience nous a paru être dans l'intérêt public et ne pas porter préjudice aux autres parties.

L'appellation "Ports Canada" désigne un réseau fédéral de 15 ports administrés conformément à la *Loi sur la Société canadienne des ports*. Cette loi, promulguée en février 1983, fait de la Société canadienne des Ports une agence de Sa

using the most efficient ships, experienced crews and the most economical speed. For small and medium-sized ships, the ratio of pilotage cost to tonnage of cargo carried is much greater than for an ocean-going ship or laker. In fact, the smaller the ship, the higher the cost of pilotage in relation to all other operating costs and revenue. The AONSL considered that the current tariff structure penalizes its members. For this reason, it supported the introduction of a new method of calculating District 1 pilotage units. Members of this group consider that this method tends to lessen, if only slightly, inequities affecting their ships.

On the other hand, the AONSL objected to the proposed increases of 12% and 10.5% in charges payable because, in its opinion, market conditions do not justify these increases. On the contrary, it recommended restricting the amount of revenue available to the LPA. The AONSL also suggested that under the present circumstances the LPA should tighten up its management to reduce costs.

More specifically, the AONSL emphasized that some of the proposed increases are much higher than 12% and 10.5%, for example: anchoring during a movage (more than 100%), anchorings while waiting for a berth or to load, discharge or trim cargo, take ballast or embark or disembark passengers (60%), some detentions (35%), detention on a wharf (45%), detention on shore (45%) and cancellation (100%).

1.3.6 Ports Canada

The Notice of Intervention by Ports Canada was also late. In view of the particular circumstances of our investigation of this issue, Ports Canada's participation at the hearing seemed to be in the public interest and not detrimental to the other parties.

"Ports Canada" describes a federal system of 15 ports administered pursuant to the *Canada Ports Corporation Act*. The Act, which was proclaimed in February 1983, established the Canada Ports Corporation as an agent of Her

Majesté la reine et prévoit l'établissement de sociétés de port locales, ayant une grande marge d'autonomie. Les ports de Vancouver et de Montréal ont été constitués en sociétés de port locales le 1er juillet 1985 et les ports de Prince Rupert, de Halifax et de Québec l'ont été le 1er juin 1984. Ports Canada manutentionne près de la moitié de toutes les marchandises canadiennes transportées par eau. Sa responsabilité première consiste à assurer un réseau portuaire national efficace, afin de favoriser la réalisation des objectifs commerciaux du Canada. Elle suppose une gestion responsable, selon les principes en vigueur dans le secteur privé, et une administration très autonome pour chacun des ports constituant le réseau.

Majesty the Queen and provides for the establishment of local port corporations with a high degree of autonomy. On July 1, 1983, the Ports of Vancouver and Montréal were granted local port corporation status. On June 1, 1984, the Ports of Prince Rupert, Halifax and Québec were also granted similar status.

Selon Ports Canada, la question des tarifs de pilotage s'inscrit dans une approche coordonnée des activités maritimes. Tout en reconnaissant l'obligation d'autonomie financière imposée à l'APL par la *Loi sur le pilotage*, Ports Canada souligne qu'il faut également tenir compte des autres aspects de l'intérêt public et plus particulièrement de l'avenir du commerce sur le Saint-Laurent. Il est important que la Commission s'assure que les augmentations recherchées par l'APL sont justifiées et qu'elles ne peuvent pas être compensées par une administration rigoureuse, un contrôle strict des coûts et une augmentation du rendement.

According to Ports Canada, the issue of pilotage charges is part of a co-ordinated approach to shipping activities. While acknowledging the *Pilotage Act* requirement that the LPA be financially self-sustaining, Ports Canada emphasized that other aspects of the public interest, particularly the future of shipping on the St. Lawrence, must also be taken into account. It is important that the C.T.C. ensure that increases sought by the LPA are justified and that they could not be achieved by tight administration, strict cost control and improved productivity.

1.3.7 Corporation des pilotes du port de Montréal

La CPPM regroupe les pilotes qui oeuvrent dans la circonscription 1-1. Contrairement aux pilotes du Saint-Laurent Central et à ceux du Bas-Saint-Laurent, ils sont des employés salariés de l'APL et non des entrepreneurs indépendants. Nous désirons souligner, en passant, la qualité de la participation des pilotes du port de Montréal à l'audience, bien qu'ils n'aient pas été représentés par avocats.

La CPPM est favorable au tarif proposé qui, selon elle, correspond à la difficulté de pilotage des nouveaux navires qu'ils doivent piloter. Elle suggère même que la formule tarifaire pour les déplacements tienne compte de la longueur du navire.

Les membres de la CPPM ont répondu à certaines allégations précises de la DMA et de la FMC. Dans le premier cas, ils ne sont pas

1.3.7 Corporation des pilotes du port de Montréal

The CPPM is composed of pilots working in District 1-1. Unlike pilots from the CLSLP and the PSLC, they are salaried employees of the LPA and not independent contractors. In passing, we would like to emphasize the quality of the representation by CPPM pilots, even though they were not represented by counsel.

These pilots supported the proposed tariff: according to them, it corresponds to the difficulty of piloting new ships. They even suggested that the tariff formula for movages take into account the length of the ship.

CPPM pilots responded to certain specific allegations by the DMA and the SFC. Firstly, they did not agree that compulsory pilotage is

d'accord avec l'affirmation que le pilotage obligatoire n'est pas justifié. Dans le second, ils estiment qu'il est important de maintenir un nombre minimum de brevets de pilotes tel que prévu au règlement de l'APL. Ils soulignent de plus que le rendement des pilotes de la circonscription 1-1 a augmenté au cours de la dernière année. Finalement, la CPPM affirme que c'est à l'APL qu'il appartient de répartir ses coûts réels suite aux négociations avec les pilotes et non pas à la CPBSL.

1.3.8 Gouvernements du Québec et de l'Ontario

Des représentants des gouvernements du Québec et de l'Ontario ont assisté, à titre d'observateurs, aux audiences publiques et ne nous ont pas fait connaître leur point de vue quant au tarif proposé.

1.3.9 M. Harold Geltman

Un simple citoyen, M. Harold Geltman, s'est présenté à l'audience et nous a soumis ses vues écrites qui ont été déposées sous la cote IP-1. Dans ses commentaires, de nature générale, il nous demande de tenir compte du fait que la question des droits de pilotage s'insère dans le cadre plus général de l'échange et du transport des biens et des services à l'échelle mondiale.

1.4 Procédure

Aux termes du paragraphe 23(4) de la *Loi sur le pilotage*, lorsqu'un avis d'opposition lui est fourni à l'encontre d'un projet de tarif publié conformément au paragraphe 23(1), la Commission doit faire, relativement au droit visé par l'opposition, l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public, notamment en tenant des audiences publiques.

De prime abord, il est apparu à la Commission que les oppositions soulevaient non seulement de nombreux aspects techniques quant au tarif lui-même, mais aussi des questions d'ordre plus général quant au coût des services de pilotage, à leur valeur réelle et quant à la gérance de l'APL. Deux des trois opposantes ont demandé que la Commission tienne des audiences publiques dans le cadre de son

unjustified. Secondly, they considered that it is important to maintain a minimum number of pilot licences, as set forth in the LPA regulations. They also emphasized that the performance of pilots in District 1-1 has improved over the last year. Lastly, they alleged that it is the responsibility of the LPA, not of the CLSLP, to apportion its actual costs, after negotiating with the pilots.

1.3.8 Governments of Quebec and Ontario

Representatives of the Quebec and Ontario governments attended the public hearings as observers and did not make representations concerning the proposed tariff.

1.3.9 Mr. Harold Geltman

Mr. Geltman, a citizen, attended the hearing and filed his written representation (Exhibit IP-1). In his general comments, he asked us to take into account the fact that the matter of pilotage charges forms part of the larger issue of worldwide exchange and transportation of goods and services.

1.4 Procedure

Under subsection 23(4) of the *Pilotage Act*, where a notice of objection to a proposed tariff published pursuant to subsection 23(1) is filed with the C.T.C., it shall make such investigation of the proposed charge set out in the Notice of Objection, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest.

From the outset, it appeared to the C.T.C. that the objections raised not only many technical questions concerning the tariff itself, but also matters of a more general nature concerning the cost of pilotage services, their actual value and the management of the LPA. Two of the three parties objecting requested that the C.T.C. hold public hearings in carrying out its investigation. All things considered, we

enquête. Tout bien considéré, nous avons jugé qu'il était dans l'intérêt public, dans ce cas-ci, de tenir une audience publique.

Le 4 mars 1985, en vertu de l'article 16 des *Règles générales de la Commission*, l'APL présenta une requête pour directives sur la procédure, nous demandant de ne pas procéder comme par le passé à tenir une conférence de la nature de celle qui est prévue par l'actuel article 34 des *Règles générales*. Nous avons rejeté cette requête car nous avons estimé qu'elle était prématurée au moment où elle avait été formulée.

Les opposantes se sont prévalues des dispositions de l'article 30 des *Règles générales de la Commission* et ont sollicité la permission de demander des renseignements à l'APL se rapportant aux recettes, aux dépenses et aux activités de l'APL de même qu'au projet de tarif lui-même. Compte tenu des modifications apportées au tarif actuel par le tarif proposé et de la nature des objections, cette façon de procéder nous a paru tout à fait appropriée dans les circonstances. Nous avons donc fait droit aux requêtes que nous avons reçues à cet effet et avons ordonné à l'APL de répondre aux questions et de produire les documents demandés. Il s'agit là d'une procédure qui permet d'assurer la transparence des débats, ce qui nous paraît essentiel dans une enquête comme celle-ci où une société de la Couronne demande une augmentation de tarifs pour un service qu'elle offre dans une situation de monopole. C'est pourquoi nous déplorons les réticences de l'APL à y répondre; en effet, nous avons dû, à plusieurs reprises, à la demande des opposantes, insister par télex pour que l'APL fournisse les réponses et les renseignements demandés.

Si les réponses furent lentes à venir parce qu'il s'agit là d'une procédure à laquelle les civilistes sont peu habitués, nous le comprenons, mais nous estimons néanmoins qu'une telle attitude n'a pas sa place dans une enquête comme celle-ci. Si les réponses furent lentes à venir parce qu'elles n'étaient pas facilement accessibles, cela nous surprend de la part d'une société de la Couronne qui se dit bien administrée et qui nous a répété à maintes reprises que le tarif proposé était le résultat du travail sérieux d'un comité tarifaire formé dans ce but.

decided that it was in the public interest to hold a public hearing into this matter.

On March 4, 1985, pursuant to section 16 of the *C.T.C. General Rules*, the LPA applied for directions on procedure, asking us not to proceed as in the past by holding a conference as set forth in the present section 34 of the *General Rules*. We denied this request, considering that at the time it was made it was premature.

The objecting parties availed themselves of section 30 of the *C.T.C. General Rules* and requested permission to address interrogatories to the LPA regarding its revenue, expenses and operations and regarding the proposed tariff itself. In view of the proposed amendments to the current tariff and the nature of the objections, this procedure seemed quite appropriate to us under the circumstances. We therefore granted these requests and ordered the LPA to respond to the questions and produce the requested documents. This procedure ensures that the debate is open, something we consider essential in this type of investigation, where a Crown corporation requests an increase in charges for a service on which it has a monopoly. For this reason, we deplore the LPA's reluctance to respond; on several occasions, at the request of the objecting parties, we had to insist by telex that the LPA provide the responses and data requested.

The responses to these interrogatories were slow in coming and although we appreciate the fact that civil lawyers (i.e. of the Quebec bar) are not used to this type of procedure, we do not consider the attitude demonstrated by the LPA to be appropriate in this type of investigation. If the responses were slow in coming because the data were inaccessible, we find this surprising in a Crown corporation that considers itself well-managed, one that on several occasions reiterated to us that the proposed tariff was the fruit of careful work by a tariff committee formed for this purpose.

Tous les renseignements et les documents obtenus se sont avérés extrêmement utiles: aux parties, pour les aider à se préparer à l'audience; et à la Commission, dans le cadre de son enquête. Grâce à ces renseignements, la Commission a préparé un document intitulé *Comparaison du tarif actuel et du tarif proposé*, qui fut déposé en français et en anglais sous la cote C.C.T.-1, et un autre intitulé *Compilation des renseignements d'ordre financier de l'APL pour les années 1979 à 1986*, déposé sous la cote C.C.T.-2.

Le 2 avril 1985, l'APL présenta une requête demandant à la Commission de recommander une hausse de tarif intérimaire. Une audience publique eut lieu à Hull, le 31 mai 1985, à ce sujet. La requête fut rejetée pour les motifs énoncés dans la *décision C.T.E. 6-85.*

2. CONSTATATIONS

2.1 Commentaires généraux

Avant de commencer l'analyse détaillée des divers éléments du tarif proposé, il y a lieu de faire un rappel historique afin de situer notre enquête dans son contexte. Ceci permettra aussi de comprendre pourquoi l'audience publique a duré 51 jours, établissant ainsi un record dans les annales de la Commission.

2.1.1 Historique

A) Histoire

Au Canada, depuis le 1er février 1972, le pilotage est régi par la *Loi sur le pilotage* (S.C. 1970-71-72, chap. 52). Cette loi est l'aboutissement des travaux de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, présidée par l'honorable juge Yves Bernier. Nommée le 30 novembre 1962 pour mettre fin à une grève des pilotes, la Commission Bernier soumit son volumineux rapport le 1er mars 1968; c'est dire l'ampleur de ses travaux. Ceci s'explique par la nature même du sujet. En effet, l'histoire du pilotage dans les eaux canadiennes remonte aux premiers temps de la colonie. Le rapport Bernier rappelle[1] que la fondation et le développement de la colonie française à Québec tiennent à l'existence du Saint-Laurent et que, faute d'autres moyens de

[1] Titre IV, p. 24.

All data and documents obtained proved to be extremely useful to the parties, in assisting them to prepare for the hearing, and to the C.T.C. in its investigation. These data enabled the C.T.C. to prepare a document entitled *Comparison of the Current Tariff and the Proposed Tariff*, filed in French and English as Exhibit C.T.C.-1, and another one entitled *Compilation of LPA Financial Data from 1979 to 1986*, filed as Exhibit C.T.C.-2.

On April 2, 1985, the LPA filed a request that the C.T.C. recommend an interim tariff increase. A public hearing on this matter was held in Hull on May 31, 1985. The request was denied for the reasons set forth in *Decision W.T.C. 6-85.*

2. OBSERVATIONS

2.1 General Comments

Before beginning to analyse in detail the various elements of the proposed tariff, it is appropriate to provide a historical note to place our investigation in context and explain why the public hearing lasted 51 days, a record in the annals of the C.T.C.

2.1.1 Background

A) History

Since February 1, 1972, pilotage in Canada has been governed by the *Pilotage Act* (S.C. 1970-71-72, c. 52). This *Act* is the fruit of the work of the Royal Commission on Pilotage, chaired by Mr. Justice Yves Bernier. Appointed on November 30, 1962 to end a strike by pilots, the Bernier Commission submitted its voluminous report on March 1, 1968, which indicates the extent of its work. This may be explained by the very nature of the topic. The history of pilotage in Canadian waters goes back to earliest colonial times. The Bernier Report notes[1] that the founding and development of the French colony at Québec were due to the existence of the St. Lawrence and that, since there were no other means of communication,

[1] Page 24, Volume IV.

communication, la nouvelle colonie se développa le long de ses voies navigables. Les voyages impliquaient la navigation dans des eaux restreintes où l'on rencontrait des conditions et des dangers inconnus des navigateurs hauturiers; ils supposaient également la nécessité de recourir à des gens connaissant parfaitement la nature et les particularités des cours d'eau. La question avait une telle importance pour l'avenir de la colonie que dès la fondation du Collège des Jésuites à Québec, en 1635, on y enseigna l'hydrographie. Toujours selon le rapport Bernier, Abraham Martin fut probablement le premier pilote royal ou pilote du roi. C'est en son honneur que l'un des bateaux-pilotes appartenant à l'APL, aux Escoumins, est baptisé le *A. Martin*. Sa nomination de pilote est datée du 28 décembre 1647, soit deux ans après qu'il eût reçu concession d'une terre à l'extérieur de la ville de Québec, terre maintenant connue sous le nom de Plaines d'Abraham.

Il serait trop long de relater ici l'histoire de la législation au sujet du pilotage, d'autant plus que le rapport Bernier l'a résumée de façon très détaillée. Nous y renvoyons donc le lecteur que le sujet intéresserait. Ce passé long, parfois héroïque, souvent empêtré dans des imbroglios juridiques, auquel vient s'ajouter celui plus récent des décisions de la Commission depuis 1972, permet de mieux comprendre les divers points de vue, la fierté des uns, la susceptibilité des autres, les exigences d'autres encore!

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le système tarifaire tel qu'il existe actuellement est en place depuis notre *décision C.T.E. 1-75* du 14 février 1975. De légères modifications y furent apportées à la suite de recommandations subséquentes. De plus, depuis cette décision, un certains nombre d'événements sont survenus dans l'histoire de l'APL qui ont eu une incidence, ou qui auraient dû en avoir une, sur ses activités.

Nous les décrirons brièvement tout en faisant quelques commentaires, le cas échéant. Il s'agit:

- du rapport Price Waterhouse de 1981;
- de la politique des 6 et 5; et
- de la création d'un comité tarifaire à l'automne 1983.

the new colony developed along its navigable waterways. Travel meant navigating in shallow waters where conditions and perils were unfamiliar to ocean-going navigators and necessitated reliance on persons who were fully conversant with the nature and characteristics of the waterways. The matter was so important to the future of the colony that from the time the Collège des Jésuites was founded in Québec in 1635, hydrography was taught. The Bernier Report also notes that Abraham Martin was probably the first royal pilot or king's pilot, and it is in his honour that one of the pilot boats belonging to the LPA at Les Escoumins is named *A. Martin*. His appointment as pilot is dated December 28, 1647, two years after he received a grant of land outside Québec, known today as the Plains of Abraham.

It would be too lengthy to relate here the history of legislation concerning pilotage; interested readers are referred to the very detailed summary contained in the Bernier Report. This long and at times heroic past, often embroiled in legal disputes, including more recent ones involving C.T.C. decisions since 1972, provides a better understanding of the various points of view and the pride of some parties, the vulnerability of others and the demands of yet others.

As we noted earlier, the current tariff system has been in force since February 14, 1975, the date of our *Decision W.T.C. 1-75*. Slight amendments were made to this decision as a result of subsequent recommendations. Further, since the 1975 decision, a certain number of events in the history of the LPA have had, or should have had an influence on its activities.

We will describe them briefly in the course of providing any necessary comment. We refer to the following:

- the Price Waterhouse Report of 1981;
- the 6 and 5 policy; and
- the creation of a tariff committee in the autumn of 1983.

B) Rapport Price Waterhouse

En 1981, pour éviter un appel à la Commission au sujet de tarifs proposés et devant entrer en vigueur le 1er septembre 1981 et le 1er janvier 1982, les usagers et l'APL ont convenu de faire procéder à un examen des méthodes de gestion de l'APL. Cet examen fut confié à Price, Waterhouse et Associés, conseillers en gestion. Leur rapport fut déposé sous la cote APL-113.

M. Jean Harvey, professeur d'administration à l'Université du Québec à Montréal, travaillait en 1981 chez Price Waterhouse comme directeur des services-conseils en gestion. Il a dirigé le travail d'enquête sur le terrain préparatoire au rapport APL-113 et a joué un rôle important dans sa rédaction. Le mandat très général confié à Price Waterhouse était, selon le texte anglais qu'il nous a cité, de "*submit to an examination of their administration as well as their operational practices and procedures.*"

Ce texte fait la synthèse des sujets à être étudiés par Price Waterhouse. Ces sujets sont énoncés dans le télex envoyé par M. Crichton de la FMC à l'amiral Timbrell, président de la DMA, lequel télex a été déposé sous la cote APL-113-A. En effet, suite aux discussions entre les parties, il avait été décidé que le mandat serait préparé par la FMC, approuvé par la DMA et accepté par l'APL.

Des limites de temps très contraignantes de deux semaines avaient été imposées à Price Waterhouse, si bien que l'équipe de travail n'a pu faire une analyse en profondeur de la situation comprenant, entre autres, des études de données historiques, pour voir si le nombre d'heures avait diminué ou augmenté. Ils se sont limités à une évaluation générale, globale, de l'efficacité des activités. De plus, ils n'ont pas rencontré les divers groupes de pilotes et ne se sont pas rendus aux Escoumins pour étudier le mode de fonctionnement de la station de bateaux-pilotes.

Les cinq recommandations du rapport de Price Waterhouse suggéraient à l'APL de:

1. Consacrer plus de temps à la planification de la main-d'oeuvre.

B) Price Waterhouse Report

In 1981, to avoid an appeal to the C.T.C. concerning a proposed tariff coming into force on September 1, 1981 and January 1, 1982, users and the LPA agreed to an examination of the LPA's management methods. This examination was entrusted to Price, Waterhouse and Associates, management consultants. Their report was filed as Exhibit LPA-113.

In 1981 Mr. Jean Harvey, professor of management at the Université du Québec à Montréal, was working at Price Waterhouse (PW) as Director of Management Consulting Services. He directed investigatory work in preparing this report (Exhibit LPA-113) and played an important part in writing the report. The broad mandate given to PW was to: "submit to an examination of their administration as well as their operational practices and procedures".

This text summarized the topics to be examined by Price Waterhouse. These topics are stated in the telex sent by Mr. Crichton of the SFC to Admiral Timbrell, President of the DMA, and filed as Exhibit LPA-113-A. As a result of discussion among the parties, it had been decided that the mandate would be prepared by the SFC, approved by the DMA and accepted by the LPA.

A very tight deadline of two weeks had been given to Price Waterhouse; as a result, the working group was unable to make an in-depth analysis of the situation including, among other subjects, studies of historical data to see whether the number of hours had decreased or increased. The working group limited itself to a general overall evaluation of the efficiency of operations. In addition, it did not meet the various groups of pilots and did not go to Les Escoumins to study the operations of the pilot boat station.

The five recommendations in the PW report suggested that the LPA:

1. Devote more time to staff planning.

2. Remanier son processus budgétaire.

3. Réexaminer la charge de travail du responsable des achats et des comptes à payer.

4. Étudier de façon détaillée la possibilité de fusionner les activités de répartition de Montréal et de Québec et un certain nombre d'autres aspects de ces activités.

5. Analyser les besoins en équipement de la station de bateaux-pilotes des Escoumins.

Le témoin Yvon Matte, vice-président de l'APL, a indiqué que ces recommandations avaient été bien accueillies par la FMC et la DMA. Quant à l'APL, elle les a étudiées et a pris certaines mesures pour les mettre en oeuvre, du moins en partie.

Certaines des recommandations se rapportaient au personnel. L'APL y a donné suite en réduisant de quatre personnes le personnel du centre d'affectation de Montréal. Le conseil d'administration de l'APL a considéré les autres recommandations au sujet des centres d'affectations et en est venu à la conclusion qu'il ne serait pas pratique de les mettre en oeuvre. Le vice-président Matte et le capitaine La Haye, directeur de l'exploitation, ont répété, lors de leur témoignage, qu'une telle fusion ne serait pas pratique d'un point de vue strictement opérationnel. Quant à la recommandation au sujet de la charge de travail du responsable des achats et du responsable des comptes à payer, elle fut mise en oeuvre: ces deux personnes furent remplacées par une seule.

Une recommandation portait sur la révision du processus budgétaire. L'APL estime y avoir satisfait en ayant informatisé son système de comptabilité en ce qui a trait aux budgets, aux prévisions et aux résultats. Selon M. Matte, les états cumulatifs des activités peuvent être produits tous les mois, quelques jours seulement après la fin du mois.

Qu'il nous soit permis de faire un commentaire et une recommandation à ce sujet dès à présent. Nous nous devons de souligner que l'un des volets de la recommandation de Price Waterhouse portait sur l'aspect "prévisions

2. Reorganize its budgeting procedure.

3. Re-examine the workload of staff responsible for purchasing and accounts payable.

4. Undertake a detailed study of the possibility of merging the Montréal and Québec dispatching operations and certain other aspects of these operations.

5. Analyse the equipment needs of the pilot boat station at Les Escoumins.

The witness Mr. Yvon Matte, LPA Vice-chairman, indicated that these recommendations were well received by the SFC and the DMA. The LPA studied the recommendations and took some steps to implement them at least in part.

Some of the recommendations concerned staff. The LPA implemented these recommendations by reducing the Montréal assignment centre staff by four persons. The LPA Board of Directors considered the other recommendations concerning assignment centres and concluded that it would be impractical to implement them. Vice-chairman Matte and Captain La Haye, Director of Operations, reiterated in their testimony that the recommended merger would be impractical from a strictly operational point of view. The recommendation concerning the workload of staff responsible for purchasing and accounts payable was implemented: these two persons were replaced by a single employee.

One recommendation dealt with reorganizing the budgeting procedure. The LPA considers that it has implemented this recommendation by computerizing its accounting system's operations for budgeting, forecasting and financial results. Mr. Matte stated that cumulative statements of operations can be produced every month, only a few days after the month end.

We would like to make one comment and one recommendation right away. We must stress that one aspect of the PW recommendation dealt with the aspect of budget forecasts. The testimony heard and the results of our

budgétaires". Or, il ressort des témoignages que nous avons entendus et des résultats de notre enquête que l'APL ne prépare toujours pas, en 1985, de prévisions de trafic. Pour le tarif proposé, l'APL a utilisé comme base le trafic de 1983. Pendant l'audience, à notre demande, elle se servit du trafic de 1984. Beaucoup de temps fut consacré à cette question pendant l'audience. Tous les témoins de l'APL nous ont répété qu'il était impossible de préparer de telles prévisions, faute de renseignements adéquats. Selon eux, il serait extrêmement difficile d'obtenir des renseignements à ce sujet des armateurs. Dans une certaine mesure, les témoins de la FMC et de la DMA ont corroboré ces affirmations. Cependant, les armateurs ne sont pas les seules sources de renseignements disponibles. Il en existe plusieurs autres: les expéditeurs, les groupes d'expéditeurs, la Commission canadienne du blé, Ports Canada et les diverses sociétés de port locales. Selon nous, il s'agit là d'un élément essentiel de la préparation de prévisions budgétaires réalistes. Il est donc indispensable que l'APL prépare de telles prévisions de trafic.

Il semble que l'APL ait compris, au cours des audiences, et qu'elle ait l'intention de contacter certains organismes pouvant lui fournir des renseignements à ce sujet. Pour que de telles prévisions soient valables, elles doivent être préparées sur la base de consultations sérieuses et constantes avec les organismes et groupes intéressés. À cause de l'absence de prévisions adéquates pour 1986, nous avons dû nous-mêmes, dans le cadre de notre enquête, en préparer. Nous en reparlerons en détail plus loin. Il nous a été possible d'en préparer, même si elles sont imparfaites; nous comprenons mal que l'APL n'ait pu, jusqu'à présent, mettre sur pied un tel mécanisme.

Nous recommandons donc que l'APL mette sur pied un mécanisme d'établissement de prévisions de trafic.

Cette parenthèse au sujet des prévisions étant terminée, revenons maintenant au rapport Price Waterhouse et à la dernière recommandation concernant les bateaux-pilotes aux Escoumins.

Selon les témoins de l'APL, en 1981, au moment de l'étude Price Waterhouse, l'APL était propriétaire de deux bateaux-pilotes aux

investigation indicate that the LPA still, in 1985, does not prepare traffic forecasts. It based the proposed tariff on 1983 traffic. At the hearing, at our request, it used 1984 traffic. A great deal of time was spent on this question at the hearing. All LPA witnesses repeated that it was impossible to prepare these forecasts because no adequate information was available. These witnesses stated that it would be extremely difficult to obtain information on these subjects from shipowners. To some extent, SFC and DMA witnesses corroborated these statements. However, shipowners are not the only sources of available information. There are several others: shippers, groups of shippers, the Canadian Wheat Board, Ports Canada and the various local port corporations. In our opinion, this is an essential element in preparing realistic budget forecasts. It is indispensable, then, that the LPA prepare these traffic forecasts.

It appears that the LPA recognized the problem at the hearing and intends to contact certain organizations able to provide it with data on this subject. For these forecasts to be accurate, they must be prepared on the basis of careful, ongoing consultations with the organizations and groups concerned. Owing to the absence of adequate forecasts for 1986, during our investigation we had to prepare forecasts ourselves; these will be discussed later in more detail. If we were able to prepare them, we have difficulty understanding how the LPA so far, has not been able to do so.

We therefore recommend that the LPA set up a mechanism for preparing traffic forecasts.

Having digressed to discuss the issue of forecasts, let us return to the PW report and the last recommendation concerning pilot boats at Les Escoumins.

According to LPA witnesses, in 1981, when the Price Waterhouse examination was carried out, the LPA owned two pilot boats at Les

Escoumins. Ils avaient été construits une vingtaine d'années auparavant. Après avoir étudié la situation, le Conseil d'administration décida de faire rénover l'un d'eux au coût de 771 000 $ plutôt que d'en acheter un autre, ce qui aurait coûté plus d'un million. De plus, il fut décidé d'acheter un bateau-pilote léger, utilisé alors qu'il n'y a pas de glace, de mai à novembre. Ce bateau a coûté 490 000 $, tous frais compris.

C) La politique des 6 et 5

En 1972, lors de l'adoption de la *Loi sur le pilotage*, un principe directeur quant au tarif avait été énoncé. Il se retrouve au paragraphe 22(3):

> 22.(3) Les tarifs des droits de pilotage prescrits par une Administration (...) doivent être équitables et raisonnables et tenir compte du fait que l'Administration devra en tirer un revenu qui, avec tout revenu provenant d'autres sources, sera suffisant pour lui permettre le financement autonome de ses opérations.

Ce principe fut tempéré de 1982 à 1984 alors qu'était en vigueur la politique fédérale de restriction des prix, plus communément appelée "Programme des 6 et 5", qui, en fait, limita le montant des augmentations tarifaires que l'APL pouvait imposer.

Par la suite, en mars 1984, le Programme des 6 et 5 fut étendu par une nouvelle directive gouvernementale qui limita à 4 % l'augmentation des prix.

Dans ce contexte, et tout en poursuivant les travaux du comité tarifaire dont nous parlerons plus loin, l'APL publia en août 1984 un tarif de droits proposés réclamant une augmentation de 4 % conformément à la directive gouvernementale et à des instructions reçues du secrétaire associé du Conseil du Trésor et du directeur de la politique maritime et de la coordination à Transports Canada, le tout tel qu'il appert de la pièce APL-5.

La CPBSL s'objecta à ce tarif, alléguant que l'augmentation proposée était insuffisante pour assurer des revenus suffisants à ses membres.

L'APL décida de retirer le tarif.

Escoumins. They had been built 20 years earlier. After studying the situation, the Board of Directors decided to have one boat overhauled at a cost of $771 000, rather than buy another at a probable cost of over $1 million. In addition, it was decided that a light pilot boat should be bought for use from May to November when there is no ice. The cost of this boat was $490 000 all-inclusive.

C) The 6 and 5 Program

In 1972, when the *Pilotage Act* came into force, a tariff guideline was enunciated. It may be found in subsection 22(3):

> The tariffs of pilotage charges prescribed by an Authority (...) shall be fair and reasonable and consistent with providing a revenue, together with any revenue from other sources, sufficient to permit the Authority to operate on a self-sustaining financial basis.

From 1982 to 1984 when the federal policy of price restraint, commonly known as the 6 and 5 Program, was in force, this guideline was modified to effectively limit the amount of tariff increases the LPA could implement.

Subsequently, in March 1984, the 6 and 5 Program was extended by a new government directive limiting price increases to 4%.

In this context, while the work of its tariff committee, which we shall discuss later, was progressing, the LPA published in August 1984 a tariff of proposed charges for a 4% increase in accordance with the government directive and instructions received from the Associate Secretary of the Treasury Board and the Director, Marine Policy and Co-ordination, Transport Canada (Exhibit LPA-5).

The CLSLP objected to this tariff, alleging that the proposed increase was insufficient to provide adequate revenue for its members.

The LPA decided to withdraw the tariff.

Le 24 décembre 1984, le ministre des Transports écrivit au président de l'APL (pièce APL-6), l'informant que le gouvernement avait décidé de mettre fin au programme des prix réglementés:

> Les ministères et agences du gouvernement fédéral, les compagnies de transport de la Couronne et les entreprises privées qui étaient réquises (sic) de se conformer au programme, seront maintenant libres de déterminer leurs tarifs, compte tenu des contraintes telles que celles de la consultation, du marché et du processus réglementaire. Le gouvernement agira fermement pour ajuster ses prix et ses tarifs en fonction d'un taux plus élevé de recouvrement de coûts (...) Le gouvernement ne peut, à lui seul, réaliser l'objectif de revitalisation de l'économie. Les compagnies de la Couronne, grâce à une plus grande efficacité et discipline financière, peuvent coopérer d'une façon importante aux efforts du gouvernement (...)

Par la suite, l'APL soumit au Conseil du Trésor son plan d'entreprise pour la période de cinq ans 1985 à 1989 (pièce APL-7). Le 20 décembre 1984, le Conseil du Trésor approuva le plan d'entreprise mais demanda que l'APL "prenne toutes les mesures nécessaires pour établir des moyens de récupérer tous les coûts dans les six prochains mois." Dans le même ordre d'idées, le Conseil du Trésor n'approuva pas "l'inscription d'un poste de $1 369 000 (...) pour financer les pertes en argent subies en 1985." La décision du Conseil du Trésor est déposée sous la cote APL-8.

De ce qui précède, le cadre qui nous est imposé par la *Loi* et les directives gouvernementales pour notre enquête apparait clairement. Ce cadre peut se résumer en quatre grands principes:

- Les tarifs de droits de pilotage doivent être équitables et raisonnables.
- L'APL doit assurer le financement autonome de ses activités.
- L'APL doit assurer le recouvrement de ses coûts.
- L'APL doit faire preuve d'une plus grande efficacité et de plus grande discipline financières.

On December 24, 1984, the Minister of Transport wrote to the Chairman of the LPA (Exhibit LPA-6), informing him that the government had decided to end the regulated price program:

> Federal government departments and agencies, Crown transportation corporations and private enterprises that were required to conform to the program will now be free to determine their tariffs, taking into account such constraints as consultation, market forces and the regulatory process. The government will take firm action to adjust its prices and tariffs according to a higher rate of cost recovery (...) The government alone cannot achieve the objective of revitalizing the economy. Thanks to improved efficiency and financial discipline, Crown corporations can co-operate in an important way with the government's efforts (...)

The LPA then filed with Treasury Board its corporate plan for the five-year period from 1985 to 1989 (Exhibit LPA-7). On December 20, 1984, Treasury Board approved the corporate plan but requested the LPA to take all necessary steps to implement full cost-recovery rates within the next six months. Along the same lines, Treasury Board did not approve the inclusion of an item in the amount of $1 369 000 (...) to finance the 1985 cash loss. The Treasury Board decision was filed as Exhibit LPA-8.

The framework imposed on our investigation by legislation and government directives stands out clearly from the preceding paragraphs and may be summarized in four main principles:

- Tariffs of pilotage charges shall be fair and reasonable.
- The LPA's operations shall be financially self-sustaining.
- The LPA shall recover its costs.
- The LPA shall show improved efficiency and financial discipline.

D) Comité tarifaire

Nous avons fait allusion plus haut à la création par l'APL d'un comité tarifaire. Il nous paraît opportun, à ce moment-ci, de donner quelques précisions à ce sujet. À l'automne 1983, l'APL, qui faisait alors face à un déficit pour l'année 1983 et qui prévoyait qu'il irait en s'accroissant en 1984, décida de mettre sur pied un comité tarifaire. Le comité avait pour but d'analyser la structure tarifaire "à la lumière d'un trafic renouvelé et composé de bâtiments conçus de façon à satisfaire les besoins économiques actuels tout en répondant aux modes d'opération des armateurs."

Selon la lettre envoyée aux parties intéressées et produite sous la cote APL-9, "tout changement au règlement tarifaire ne devra ni augmenter ou ni diminuer les revenus de l'Administration".

Présidé par M. Yvon Matte, vice-président de l'APL, le comité était composé de six autres personnes:

- M. Évariste Bernier, le membre de l'APL nommé par le gouverneur général en conseil pour représenter l'intérêt public,
- M. André De La Chevrotière, le membre de l'APL représentant les PSLC,
- M. Vilandré Lafleur, le membre de l'APL représentant la CPBSL,
- le capitaine Guy La Haye, le directeur de l'exploitation de l'APL,
- M. M.B. Milner, le membre de l'APL représentant la FMC, et
- M. Jacques Regnaud, le membre de l'APL représentant la DMA.

À l'occasion, le comité retint les services de personnes-ressources dont M. Bernard Meunier, trésorier de l'APL, et M. Grignon, un actuaire de la firme Hébert Le Houillier. Le comité rencontra même, brièvement, l'architecte naval Pierre Boisseau pour discuter de la formule.

D) Tariff Committee

It is appropriate to make a few observations here concerning the formation of the LPA Tariff Committee which we mentioned earlier. In the autumn of 1983 the LPA, faced with a loss for 1983 and an increasing loss in 1984, decided to set up a Tariff Committee. The committee's purpose was to analyze the tariff structure "in view of changing traffic patterns with ships designed to satisfy present economic needs while at the same time answering operational requirements of shipowners".

According to the letter sent to the parties concerned and filed as Exhibit LPA-9, "any change proposed to the Tariff Regulations should not increase or decrease revenue to the Authority".

The committee was chaired by Mr. Yvon Matte, LPA Vice-chairman, and included six other members:

- Mr. Évariste Bernier, LPA member appointed by the Governor General in Council to represent the public interest
- Mr. André de la Chevrotière, LPA member representing the PSLC
- Mr. Vilandré Lafleur, LPA member representing the CLSLP
- Captain Guy La Haye, LPA Director of Operations
- Mr. M.B. Milner, LPA member representing the SFC
- Mr. Jacques Regnaud, LPA member representing the DMA.

On occasion, where necessary, the committee retained the services of resource persons, including Mr. Bernard Meunier, LPA Treasurer, and Mr. Grignon, an actuary with the firm Hébert Le Houillier (HLH). The committee even met briefly with naval architect Mr. Pierre Boisseau to discuss the formula.

Selon la pièce APL-9, le comité devait établir un règlement tarifaire équitable et raisonnable en tenant compte:

- des services de pilotage fournis,
- de la capacité de payer (qui fut rebaptisée capacité de gagner au cours de l'audience),
- de la relation entre le tarif demandé et les honoraires payés, et
- des précédents historiques.

Il serait long et fastidieux de relater ici le cheminement que suivit le comité. Ce cheminement fit l'objet de longs interrogatoires et contre-interrogatoires au cours de l'audience. Cependant, voici de façon brève et succinte la chronologie des événements:

- Fin septembre-début octobre 1983, rencontre préalable entre MM. Matte et Grignon.
- En octobre 1983, première recontre du comité tarifaire.
- Le 17 octobre 1983, lettre aux parties intéressées, produite sous la cote APL-9.
- Le 24 octobre 1983, lettre de M. Grignon à M. Matte, produite sous la cote APL-125.
- Fin 1983-début 1984, les parties répondent à la lettre du 17 octobre 1983. Les réponses sont produites sous les cotes APL-10 à l'APL-14.
- Ces réponses furent étudiées et analysées par la firme Hébert Le Houillier et aussi lors de diverses réunions subséquentes du comité.

Il nous est difficile de mesurer l'ampleur de l'analyse par le comité tarifaire des réponses des parties intéressés et la nature des commentaires de Hébert Le Houillier à leur sujet. Qu'il nous soit cependant permis de noter qu'il ressort du témoignage de M. Frank Nicol de la FMC que ce n'est qu'en réponse aux interrogatoires préalables à l'audience que la FMC a obtenu une copie de l'analyse par Hébert Le Houillier des

According to Exhibit LPA-9, the committee was to draw up a fair and reasonable tariff regulation, taking into account:

- pilotage services provided;
- ability to pay (renamed "earning ability" at the hearing);
- the relation between the tariff charged and fees paid; and
- historical precedents.

It would be lengthy and tedious to relate the committee's proceedings here. They were the subject of extensive questioning and cross-examination at the hearing. However, the sequence of events may be briefly and succinctly summarized as follows:

- Late September to early October 1983: preliminary meeting between Messrs. Matte and Grignon.
- October 1983: first meeting of the Tariff Committee.
- October 17, 1983: letter sent to the parties concerned (Exhibit LPA-9).
- October 24, 1983: letter from Mr. Grignon to Mr. Matte (Exhibit LPA-125).
- Late 1983 to early 1984: responses by the parties to the letter dated October 17, 1983 (Exhibits LPA-10 to LPA-14).
- Study and analysis of the responses by HLH and at various subsequent meetings of the committee.

We find it difficult to measure the extent of the committee's analysis of, and the nature of HLH's comments on, the responses by the parties concerned. It should, however, be noted that the testimony of Mr. Frank Nicol of the SFC shows that the SFC obtained a copy of the HLH analysis of the parties' comments only as a result of interrogatories prior to the hearing. It was thus not until the spring of 1985 that the

commentaires des parties. Ce n'est donc qu'au printemps 1985 que la FMC pu constater que la formule qu'elle avait proposée dans sa réponse avait quelques mérites selon Hébert Le Houillier. La FMC eut-elle été au courant de ce point de vue plus tôt, son attitude face au comité tarifaire eût changée.

Il semble qu'il y eut une douzaine de réunions du comité tarifaire. Les membres y discutèrent, entre autres, de l'effet de diverses modifications à la formule tarifaire, plus particulièrement de l'effet de modifications aux valeurs relatives des unités et du facteur temps. Pour mesurer l'effet quantitatif de ces modifications, au moins six calculs d'ordinateur furent préparés.

Le travail du comité tarifaire prit du retard par rapport à l'échéance que le comité s'était fixé au départ et que l'on retrouve à la pièce APL-9. À cause des politiques gouvernementales et des directives du Conseil du Trésor que nous avons relatées plus haut, l'APL tenta d'obtenir une augmentation de 4 % en août 1984. La CPBSL s'objecta, alléguant essentiellement que cette augmentation n'était pas suffisante pour couvrir tous les coûts de l'APL (et plus particulièrement, les augmentations que la CPBSL avait l'intention de réclamer lors du renouvellement de son contrat de service venant à échéance le 31 décembre 1984). Face à cette objection et aux complications et délais inhérents à un appel devant la Commission, le tarif fut retiré.

Le comité tarifaire poursuivait cependant ses travaux. Un rapport de synthèse fut préparé par Hébert Le Houillier et envoyé au président du comité tarifaire le 20 septembre 1984. Il est produit sous la cote APL-15.

Les événements se précipitent.

Le 2 octobre 1984, le rapport APL-15 est soumis au comité tarifaire. Il est soumis au conseil d'administration de l'APL le 11 octobre 1984. On reconnaît qu'il ne s'agit pas là d'une formule parfaite et qu'il y a encore du travail à faire. On ne l'adopte donc pas. Mais devant les pressions croissantes du Conseil du Trésor et à cause du fait que le déficit ne fait qu'aller en augmentant, on demande, malgré tout, au procureur de l'APL de mettre le mécanisme juridique en marche et de commencer à rédiger les documents qui pourraient servir de base à un

SFC was able to see that, according to HLH, the formula the SFC proposed in its response did have some merit. Had the SFC been aware of this point of view earlier, its attitude toward the tariff committee would have changed.

The Tariff Committee appears to have met a dozen times. Its members discussed, among other matters, the effect of various amendments to the tariff formula, in particular the effect of amendments on the relative values of pilotage units and the time factor. To measure the quantitative effect of these modifications, at least six computer calculations were made.

The work of the Tariff Committee fell behind its initial schedule (Exhibit LPA-9). As a result of the above-mentioned government policies and Treasury Board directives, the LPA tried to obtain a 4% increase in August 1984. The CLSLP objected, alleging essentially that this increase was insuficient to cover all of the LPA's costs (in particular, the increases the CLSLP intended to demand when its service contract, expiring on December 31, 1984, was to be renewed). Faced with this objection and with the complications and delays inherent in an appeal to the C.T.C., the LPA withdrew the tariff.

Nevertheless, the Tariff Committee pursued its work. A summary report was prepared by HLH and sent to the committee chairman on September 20, 1984. It was filed as Exhibit LPA-15.

Events started to move faster.

The report (Exhibit LPA-15) was submitted to the Tariff Committee on October 2, 1984, and to the LPA Board of Directors on October 11, 1984. It was acknowledged that the report did not represent a perfect formula and that work remained to be done; as a result, it was not adopted. However, faced with growing pressure from Treasury Board and ever-increasing losses, the LPA nevertheless requested its counsel to set the legal machinery in motion to begin drafting documents on which to base a proposed tariff submission to the Governor in Council,

projet de tarif à soumettre au Conseil privé, étant donné que cette procédure d'approbation prend toujours quelques mois.

Le 12 décembre 1984, la question est de nouveau soumise au conseil d'administration de l'APL. Cette fois, il s'agit d'un projet de tarif en bonne et due forme, soit celui qui fut publié le 29 janvier 1985. Après discussion, le conseil est appelé à se prononcer sur la question. Il y a un vote. Le projet est accepté par cinq voix contre deux. Les deux votes défavorables sont ceux des représentants des armateurs.

Lorsque le comité tarifaire avait été formé, il avait été prévu qu'il y aurait des réunions de consultation avec les armateurs. Une telle réunion de consultation eut lieu au début du mandat du comité pour informer les armateurs de la création du comité et de la nature de ses travaux. La seule autre réunion eut lieu vers le début d'octobre 1984 pour leur soumettre le rapport de Hébert Le Houillier. Malheureusement, les représentants des armateurs ne pouvant comprendre le rapport, pourtant rédigé en français, les délibérations ne purent être poursuivies plus avant. Le rapport devait être traduit et soumis aux armateurs, en prévision d'une réunion subséquente — qui n'eut jamais lieu.

Telle est donc la brève histoire du comité tarifaire de l'APL.

Nous n'avons pas fait d'étude en profondeur sur le fonctionnement du comité, mais la preuve que nous avons entendue nous permet néanmoins, croyons-nous, de faire dès à présent quelques commentaires à ce sujet.

Le principe de l'existence d'un tel comité est bon. Sa composition nous paraît tenir compte de tous les points de vue, ce qui est également une bonne chose.

De nombreuses questions se posent à nous, cependant. Comment se fait-il que le comité n'ait pu, en un an, en arriver à une solution de compromis qui fasse l'unanimité? Trouver une formule qui assurerait à l'APL des recettes suffisantes pour défrayer ses dépenses, et plus particulièrement les sommes qu'elle paie aux pilotes, qui serait juste et équitable pour satisfaire la FMC et qui ne résulterait pas en une augmentation trop substantielle au goût de la DMA?

given the fact that this procedure always takes several months.

On December 12, 1984, the question was submitted once again to the LPA Board of Directors. This time, it was a full-fledged proposed tariff, the one published on January 29, 1985. After discussion, the board had to settle the matter; a vote was taken and the proposal was passed by five votes to two. The two opposing votes were those of the shipowners' representatives.

When the Tariff Committee was formed, it was told that consultation meetings would be held with shipowners. Such a consultation meeting was held early in the committee's mandate to inform shipowners of the formation of the committee and the nature of its work. The only other meeting was held in early October 1984 to submit the HLH report, Exhibit LPA-15, to the shipowners. Unfortunately, since representatives of the shipowners could not understand the report, in spite of the fact that it was written in French, deliberations could not progress. The report had to be translated and sent to the shipowners in preparation for a subsequent meeting, which never took place.

This is the short history of the LPA tariff committee.

We did not study the committee's operations in depth. However, we are of the opinion that the evidence heard does enable us to make some comments on this subject.

The principle of forming such a committee is sound. Its composition seems to take into account all points of view, which is also a good thing.

A number of questions arise. Why, in one year, was the committee unable to reach a unanimous compromise solution? Why was it unable to find a formula that would provide the LPA with sufficient revenue to meet its expenses (in particular the amounts it pays to pilots), be fair and reasonable to satisfy the SFC, and not result in an excessive increase from the DMA's point of view?

Il semble que certains des graphiques et des tableaux n'aient été préparés que pour l'audience et qu'aucun document de ce genre n'ait été soumis au comité tarifaire lors de ses délibérations.

Le comité n'a pas fait table rase de ce qui avait été fait jusque-là. Bien au contraire, il semble qu'il ait accepté comme prémisse le fait qu'il n'y avait pas de parallélisme entre les sommes reçues au moyen du tarif et les sommes versées aux termes du contrat de service dans la circonscription 1 et que cette absence de parallélisme était attribuable à la taille des navires. Nous nous référons à la pièce APL-9 et au témoignage de M. Regnaud aux pages 3474 à 3476.

Était-ce là un bon point de départ? N'aurait-il pas été préférable de suivre le cheminement proposé par Hébert Le Houillier dans sa lettre du 24 octobre 1983 (pièce APL-125), dont les membres du comité et les parties n'ont eu connaissance que lorsqu'elle fut produite en réponse à des demandes de renseignements et de production de documents?

Qu'il nous soit permis de constater, avec le bénéfice d'une longue enquête, qu'une approche plus scientifique et moins empirique, au départ, aurait sans doute permis d'obtenir un consensus sur des données objectives, laissant, par la suite, au conseil d'administration le soin d'adopter la solution la plus convenable eu égard aux circonstances.

Notre rôle n'est pas de déterminer pourquoi le comité tarifaire n'a pu aboutir à des résultats concrets, encore moins d'en attribuer la responsabilité à qui que ce soit. Cela pourrait faire l'objet d'une autre enquête! Cependant, pour l'avenir, nous recommandons que le conseil d'administration suive lui-même, ou demande à un comité tarifaire de suivre de près, les résultats obtenus avec le nouveau tarif, l'incidence des changements dans la taille des navires, le parallélisme, etc. Ces études devraient être faites régulièrement et de façon rigoureusement scientifique, afin de pouvoir faire, en temps opportun, les ajustements nécessaires non seulement au tarif, mais aussi aux contrats de service, le cas échéant.

It seems that some of the graphs and charts were prepared only for this hearing and that no document of this type was submitted to the tariff committee during its deliberations.

The committee did not make a fresh start. On the contrary, it appears to have accepted as a premise the fact that in District 1, amounts received from the tariff did not correspond to amounts paid under the conditions of the service contract, and that this imbalance was attributable to ship size. Reference is made to Exhibit LPA-9 and the testimony of Mr. Jacques Regnaud on pages 3474 to 3476.

Was this a good starting point? Would it not have been preferable to proceed as recommended by HLH in its letter dated October 24, 1983 (Exhibit LPA-125), of which committee members and the parties were unaware until it was produced in response to requests for data and documents?

From the vantage point of having conducted a lengthy investigation, we would like to note that a more scientific and less empirical approach from the outset would doubtlessly have produced consensus on objective data, leaving the Board of Directors the task of later adopting the most appropriate solution under the circumstances.

Our role is not to determine why the tariff committee was unable to achieve concrete results, still less to determine accountability for its failure: these questions could be the subject of yet another investigation. Nevertheless, for future reference, we recommend that the Board of Directors monitor closely the effects of the new tariff, the influence of changes in ship size, the balance between costs and revenue and other matters, or that it ask a tariff committee to do so. These studies should be carried out regularly and in a strictly scientific manner, in order to make the necessary adjustments, when appropriate, not only to the tariff but also to service contracts.

2.1.2 Enquête de la Commission

Revenons au tarif publié le 29 janvier 1985. Il avait été adopté au conseil d'administration le 12 décembre 1984 par cinq voix contre deux; il n'est donc pas surprenant qu'il ait fait l'objet d'oppositions. Le dépôt de telles oppositions auprès de la Commission lui impose, aux termes de la *Loi sur le pilotage*, de faire une enquête qui peut comporter une audience publique. Commencée dès la réception des objections, notre enquête s'est poursuivie bien au delà de l'audience publique car il nous a fallu compléter l'analyse de l'avalanche de chiffres et de données qui nous ont été fournis et aussi vérifier certaines hypothèses de travail. Nous avons décrit plus haut la procédure que nous avons suivie afin d'obtenir le plus de renseignements possible avant le début de l'audience publique et ainsi tenter de limiter les débats.

Force nous est de constater que l'APL a été très réticente à fournir bon nombre des renseignements qui lui ont été demandés par nous ou par les parties avant l'audience. C'est regrettable, d'une part, parce qu'il s'agit là d'une société de la Couronne qui devrait faire preuve d'une certaine transparence au niveau de son administration. D'autre part, parce qu'une enquête telle que celle-ci (et nous désirons rappeler qu'il s'agit d'une enquête que la *Loi* nous impose de faire et pour laquelle nous avons les pouvoirs les plus vastes) n'est pas un jeu de cache-cache entre les parties — le genre de jeu que l'on retrouve trop souvent devant les tribunaux civils au Québec et que de nouvelles dispositions du code de procédure civile et de nouvelles règles de pratique veulent faire disparaître. Or, la Commission est un tribunal fédéral qui tient plus, au niveau de la procédure tout au moins, du régime de *common law* que du régime de droit civil. C'est pourquoi nous recommandons qu'à l'avenir l'APL collabore avec plus d'enthousiasme avec la Commission lors d'une enquête en vertu du paragraphe 23(4) de la *Loi sur le pilotage*.

Nous aimerions pouvoir faire une recommandation semblable à d'autres parties, et plus particulièrement à la DMA — malheureusement, nous n'avons pas compétence pour le faire. En effet, à plusieurs reprises, dans ses procédures écrites et aussi par l'entremise des témoins qu'elle a fait entendre, la DMA a affirmé, de façon péremptoire, que l'industrie était dans un état lamentable et que plusieurs

2.1.2 C.T.C. Investigation

Returning now to the tariff published on January 29, 1985, adopted by the Board of Directors on December 12, 1984 by a vote of five to two; not surprisingly, the tariff met with objections. Under the *Pilotage Act*, the filing of these objections with the C.T.C. obliges the C.T.C. to make an investigation that may include a public hearing. Our investigation, which began as soon as objections were received, went well beyond the public hearing, since we had to analyse the avalanche of figures and data provided and verify some working hypotheses. Our procedure of obtaining as much data as possible before the start of the hearing, in an attempt to limit arguments, is described above.

We must note that the LPA was very reluctant to provide much of the data requested by ourselves or the parties before the hearing. This is regrettable, firstly because the LPA is a Crown corporation whose administration should withstand scrutiny, and secondly because an investigation such as this one (and we note that it is an investigation required by the *Act* and one for which we have extremely broad powers) is not a game of hide-and-seek among the parties, the type of game that is played too often in the Quebec civil courts that new provisions in the code of Civil Procedure and new rules of practice are designed to eliminate. The C.T.C. is a federal tribunal which, at least where procedure is concerned, follows common law more closely than civil law. This is why we recommend that the LPA co-operate more enthusiastically in future with the C.T.C. during investigations under subsection 23(4) of the *Pilotage Act*.

We would like to be able to make a similar recommendation to the other parties, in particular the DMA, but unfortunately we have no jurisdiction to do so. On several occasions in its written documentation and via its witnesses, the DMA categorically stated that the industry was in an appalling state and that several DMA member companies were in a precarious financial position. However, when we asked the

des compagnies membres de la DMA étaient dans une situation financière précaire. Or, lorsque nous avons demandé à la DMA et à ses témoins de nous donner des précisions, dans le but non pas de connaître des secrets d'alcôve mais de jauger la preuve qui nous était offerte et surtout de mesurer de façon concrète les effets d'une augmentation des tarifs de pilotage, nous nous sommes heurtés à un mur. La DMA a invoqué la concurrence féroce qui existe entre ses membres pour refuser de nous donner quelque information que ce soit à ce sujet. Cette attitude nous paraît tout à fait déplorable, et ce, d'autant plus que la DMA aurait pu se prévaloir des dispositions de nos *Règles générales* sur la confidentialité pour remettre ces renseignements seulement à la Commission dans le cadre de son enquête. Mais, en définitive, les seules à en souffrir sont les compagnies membres de la DMA elles-mêmes, car face à ce refus de nous fournir les moyens de mesurer l'impact d'une augmentation d'une façon précise, notre évaluation de la situation ne pourra être qu'approximative.

Dès le début de notre enquête, nous nous sommes rendu compte qu'il nous faudrait aller au fond des choses. La nécessité d'une enquête en profondeur s'est présentée à nous avec encore plus d'acuité dès les premiers jours de l'audience publique. Voulant mener à bien notre mandat et ne voulant priver qui que ce soit du droit d'être entendu, nous avons tenu 51 jours d'audience. Nous avons même siégé en août, alors qu'il s'agit là d'un mois de vacances judiciaires selon nos règles de pratique. Nous avons pu mener notre tâche à bien grâce à la collaboration des parties, des avocats et de leurs témoins. Nous avons tenté de les accommoder dans la mesure du possible, mais quelques-uns ont dû aussi faire preuve de flexibilité et d'une grande disponibilité. Nous les en remercions vivement. Nous tenons également à souligner le dévouement inlassable de notre personnel qui n'a ménagé ni les efforts ni les sacrifices pour nous permettre de remplir notre mandat. Il s'agit de M. Eric K. Culley, directeur exécutif du Comité des transports par eau, du capitaine Antoine Côté, directeur des Transports maritimes du Comité des transports par eau, de M. J.A. Dominguez, c.a., dont les services nous furent prêtés par la Direction de l'analyse économique des chemins de fer du Comité des transports par chemin de fer, de Mme Catherine Lombardo, économiste de la Direction de la

DMA and its witnesses to be more specific, not to find out intimate industry secrets but to evaluate the evidence provided and in particular to make a concrete estimate of the effects of increased pilotage charges, we came up against a wall. The DMA cited fierce competition among its members as a basis for refusing to give us any data on the subject. We find this attitude deplorable, especially since the DMA could have availed itself of the provisions of the *C.T.C. General Rules* concerning confidentiality in providing these data only to the C.T.C. in the context of its investigation. However, in the long run, the only ones to suffer from this attitude are DMA member companies themselves, since if there are no means of measuring accurately the impact of an increase, our evaluation of the situation can only be approximate.

From the outset of our investigation, we realized that we would have to get to the bottom of things. The necessity of an in-depth investigation became even more apparent after the first days of the public hearing. Since we wished to carry out our mandate properly and not deprive anyone of the right to be heard, we held 51 days of hearings. The C.T.C. even sat during the month of August, although August is a month of legal recess according to the *C.T.C. General Rules*. We were able to carry out our task thanks to the co-operation of the parties, counsel and their witnesses. We tried to accommodate them as far as possible, but some of them also had to be flexible and make themselves available. They have our deepest gratitude. We also wish to emphasize the unceasing dedication of our staff, who spared neither time, effort nor sacrifices to enable us to carry out our mandate. These people include Mr. Eric Culley, W.T.C. Executive Director, Capt. Antoine Côté, Director of the Merchant Shipping Branch, Water Transport Committee, Mr. J.A. Dominguez, C.A., who was seconded by the Rail Economic Analysis Branch of the Railway Transport Committee, Ms. Catherine Lombardo, an economist from the Research Branch, and Dianne Nicholas, Counsel. We are also grateful for the work of the stenographers, interpreters and support staff at the hearing, as

recherche, et de Me Dianne Nicholas. Nous ne pourrions non plus passer sous silence le travail des sténodactylos, des interprètes et du personnel de soutien pendant l'audience, non plus que celui des copistes et des réviseurs au moment de la préparation de la présente décision.

2.1.3 Administration de pilotage des Laurentides

L'Administration de pilotage des Laurentides qui est devant nous aujourd'hui est une corporation publique établie en vertu de l'article 3 de la *Loi sur le pilotage*. Elle est composée de sept membres. Deux des membres, le président et le vice-président, sont nommés à plein temps. Les cinq autres sont nommés à temps partiel: deux représentent les armateurs, la DMA et la FMC; deux autres, les pilotes, la CPBSL et les PSLC; et le cinquième membre représente l'intérêt public.

Selon la pièce APL-4, le président est le directeur de l'APL; il en assume la direction et le contrôle des affaires et est assisté à son poste par le vice-président. Les activités quotidiennes sont la responsabilité du directeur de l'exploitation, qui est assisté d'un adjoint pour chacune des circonscriptions. L'article 12 de la *Loi sur le pilotage* impose à l'APL l'obligation de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace. L'APL s'acquitte de cette obligation en retenant les services de pilotes brevetés. Dans la circonscription 1-1, les pilotes sont des employés de l'APL. Dans les circonscriptions 1 et 2, les pilotes sont membres de corporations qui négocient des contrats de service pour leurs membres, selon le paragraphe 9(2) de la *Loi sur le pilotage*. Il existe deux centres d'affectations, l'un à Montréal, l'autre à Québec. Le premier est responsable de l'affectation selon le système du tour de rôle des pilotes des circonscriptions 1-1 et 1; le second, des pilotes de la circonscription 2. Les centres d'affectation fonctionnent 24 heures par jour, à personnel réduit la nuit.

L'APL voit également au transbordement des pilotes. À la station de transbordement des Escoumins, le service s'effectue par trois bateaux-pilotes appartenant à l'APL. Aux autres stations de transbordement, à Québec, Trois-Rivières, Sorel, Lanoraie et Montréal, ces services sont fournis par des compagnies privées liées à l'APL par des contrats. Conformément à

well as that of typists and proofreaders in preparing this decision.

2.1.3 Laurentian Pilotage Authority

The LPA is a public body established pursuant to section 3 of the *Pilotage Act*. It is composed of seven members. Two of these members, the Chairman and Vice-chairman, are appointed on a full-time basis. The five others are appointed on a part-time basis. Two represent shipowners, the DMA and the SFC; two others represent pilots, the CLSLP and the PSLC. The fifth member represents the public interest.

According to Exhibit LPA-4, the Chairman is the general manager of the LPA; this person assumes direction, takes control of affairs and is assisted in these duties by the Vice-chairman. Day-to-day operations are the responsibility of the Director of Operations, who has an assistant for each district. Section 12 of the *Pilotage Act* states that its objectives are to establish, operate, maintain and administer an efficient pilotage service in the interests of safety. The LPA achieves this objective by retaining the services of licensed pilots. In District 1-1, pilots are employees of the LPA. In Districts 1 and 2, pilots are members of professional associations which negotiate service contracts for their members pursuant to subsection 9(2) of the *Pilotage Act*. There are two dispatching centres: one in Montréal and the other in Québec. The first is responsible for assigning pilots in Districts 1-1 and 1; the second assigns District 2 pilots. The dispatching centres operate 24 hours per day, with reduced staff at night.

The LPA is also responsible for the boarding of pilots. At the pilot boarding station at Les Escoumins, the service is provided by means of three pilot boats belonging to the LPA. At the other pilot boarding stations at Québec, Trois-Rivières, Sorel, Lanoraie and Montréal, these services are provided by private companies contracting with the LPA. In accordance with

l'une de nos recommandations antérieures, l'article 15 du *Règlement sur les tarifs* prévoit que l'APL ne peut réclamer des armateurs, comme droit de pilotage, que les frais réels engagés pour les bateaux-pilotes. Cependant, nous avons découvert au cours de notre enquête que des montants additionnels avaient été réclamés des armateurs. Nous étudierons cette question plus en détail ultérieurement.

Les quatre principaux officiers de l'APL ont témoigné devant nous au cours de l'audience. Ils ont été soumis à un interrogatoire et à un contre-interrogatoire minutieux. Nous avons également entendu le membre qui représente la DMA, M. Regnaud, de même que M. Évariste Bernier, qui a été membre de l'APL pendant plusieurs années à titre de représentant de l'intérêt public.

Il serait extrêmement long et fastidieux de relater en détail tous ces témoignages, mais nous y ferons allusion ici et là au cours de la décision. Nous désirons néanmoins, à ce moment-ci, faire certains commentaires généraux.

La composition de l'APL, qui met en présence des représentants des divers groupes en cause et devrait ainsi leur permettre de trouver une solution de compromis aux problèmes, ne semble pas avoir atteint son but. D'autre part, il nous paraît y avoir de graves lacunes au niveau de la gérance opérationnelle: par exemple, l'absence de prévision de trafic dont nous avons déjà parlé. Un autre exemple frappant du malaise général qui semble exister est le fait que les membres de l'APL ne reçoivent en général aucun document avant une réunion du conseil d'administration. De plus, les membres doivent rendre, à l'issue d'une réunion, tous les documents qui leur ont été remis au cours de la réunion. Le président a dû imposer ces mesures il y a quelques années, afin d'éviter ce qu'il a appelé "la politique des doigts collants".

À un autre niveau, nous avons été surpris de voir que la haute direction, et plus particulièrement le président, qui est également décrit comme étant le directeur-général selon la pièce APL-4, ne semblait pas avoir saisi avant l'audience qu'il y avait des problèmes. Le président Bailly nous a répété à plus d'une reprise qu'il avait beaucoup réfléchi à la suite de ce qu'il avait entendu au cours de l'audience et qu'il comptait prendre les mesures qui

one of our previous recommendations, section 15 of the *LPA Regulations* provides that the LPA may only charge shipowners the actual costs incurred for pilot boats. However, we discovered during our investigation that additional amounts had been charged to shipowners. We shall study this question in greater detail later.

The four main officers of the LPA testified before us at the hearing. They were subjected to very thorough questioning and cross-examination. We also heard Mr. Jacques Regnaud, the LPA member representing the DMA, and Mr. Evariste Bernier, the LPA member who has been representing the public interest for several years.

Although it would be very lengthy and tedious to relate all this testimony in detail, we shall refer to it in the decision from time to time. Nevertheless, we wish to make some general comments here.

The Board of the LPA, which includes representatives of the various groups involved and thus should enable the LPA to find a compromise solution to problems, does not seem to have achieved its objective. Serious shortcomings in operational management are apparent: for example, as mentioned earlier, there are no traffic forecasts. Another striking example of the general malaise is that LPA Board Members do not usually receive any documentation prior to board meetings. In addition, after meetings, members must return all documents distributed during the meeting. The Chairman had to impose these measures several years ago in order to avoid what he referred to as "sticky fingers".

At another level, we were surprised to see that senior management, in particular the Chairman (also described as the General Manager in Exhibit LPA-4), did not seem to realize prior to the hearing that problems existed. Chairman Bailly repeated to us more than once that he had given a great deal of thought to what he had heard at the hearing and intended to take the necessary remedial action. According to Mr. Bailly, the hearing as well as

s'imposent pour y remédier. Aux dires même de M. Bailly, l'audience a été pour beaucoup dans cette prise de conscience, de même que la lettre qui fut adressée par le Ministre au président, le 27 juin 1985, et qui est produite sous la cote DMA-34. Nous sommes cependant étonnés de voir que cette prise de conscience n'a pas eu lieu plus tôt car les problèmes existaient depuis un bon moment déjà. Il n'y a pas de génération spontanée dans ce domaine! Une direction ferme et éclairée aurait pu éviter que les faits ne dégénèrent comme ils l'ont fait. Nous reviendrons ultérieurement plus en détail sur les problèmes que nous avons relevés et ferons des recommandations et des suggestions qui devraient y apporter une solution.

2.1.4 Les corporations de pilotes

Les pilotes sont regroupés en trois corporations, une par circonscription où le pilotage est obligatoire. En 1972, au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, les corporations représentant les pilotes des circonscriptions 1 et 2 sont demeurées indépendantes. En 1974, par contre, les pilotes du port de Montréal ont choisi de devenir des employés de l'APL. Ils sont maintenant représentés, aux fins de la négociation de leur convention collective, par la Guilde de la marine marchande du Canada.

Au cours de l'audience, le 16 septembre 1985 plus précisément, une nouvelle convention collective fut conclue avec la Guilde. Elle est produite sous la cote APL-171 et couvre la période du 1er janvier 1985 au 31 décembre 1986. Elle résultera en une diminution des coûts totaux par rapport à l'année 1984 par suite d'une diminution du nombre de pilotes pendant la durée de la convention et d'une augmentation du rendement des pilotes (augmentation du nombre de jours en disponibilité et réduction du préavis).

Quant aux contrats conclus avec la CPBSL et les PSLC, ils ont expiré le 31 décembre 1984 et le 31 mars 1985, respectivement. Ils ont été produits sous les cotes APL-22 et 23. Ces contrats sont exhaustifs; ils prévoient les services fournis et la rémunération payable à la corporation, garantissent un certain montant d'honoraires, traitent de la formation et de l'apprentissage des pilotes, du remboursement des frais de transport des pilotes et des fonds de pensions.

the letter dated June 27, 1985 from the Minister to the Chairman (Exhibit DMA-34), was a revelation for many people. However, we are astonished to see that this revelation did not take place earlier, since such problems have existed for quite some time; such problems do not suddenly appear as if by magic; firm, enlightened management could have prevented matters from deteriorating as they have. Later, we shall deal in greater detail with the problems we identified and make recommendations and suggestions that should solve them.

2.1.4 Corporations of Pilots

The pilots are grouped into three corporations or professional associations, one in each district where pilotage is compulsory. In 1972, when the *Pilotage Act* came into force, the corporations representing pilots in Districts 1 and 2 remained independent. On the other hand, in 1974, pilots working in the Port of Montréal elected to become employees of the LPA. They are now represented by the Canadian Merchant Service Guild in matters concerning the negotiation of their collective agreement.

At the hearing, specifically on September 16, 1985, a new collective agreement was signed with the Guild. It was filed as Exhibit LPA-171 and covers the period from January 1, 1985 to December 31, 1986. As a result of a reduction in the number of pilots for the duration of the agreement and an increase in pilot productivity (more days on duty and less advance notice), this agreement should lead to lower total costs than in 1984.

The contracts signed with the CLSLP and the PSLC expired on December 31, 1984 and March 31, 1985 respectively. They were filed as Exhibits LPA-22 and -23. They are very complete; they cover services provided by and remuneration payable to the association, guarantee a certain amount in fees and deal with pilot training and apprenticeship, reimbursement of pilots' travelling expenses and pension plans.

Nous avons répété à plusieurs reprises au cours de l'audience que nous n'étions pas un tribunal de relations de travail et que nous n'avions pas l'intention de discuter du bien-fondé des clauses que l'on retrouve aux contrats de service dans cette perspective. Cependant, et nous l'avons répété tout aussi souvent, dans la mesure où le tarif à établir est fonction des dépenses, engagées ou à engager, et que 80 % des dépenses de l'APL sont engagées aux termes de la convention collective et des contrats de service avec les corporations, il est nécessaire de savoir de quelle façon et pourquoi ces sommes sont dépensées. Nous ne sommes pas intéressés comme tel au revenu individuel d'un pilote, mais la totalité de la rémunération versée aux corporations en vertu des contrats est un élément très important de notre enquête. C'est pour cette raison que nous avons voulu connaître certains détails et comprendre certains éléments des contrats. Nous ferons référence en temps opportun au cours de cette décision aux aspects qui ont retenu notre attention.

2.2 Compétence de la Commission

Jusqu'à présent, nous avons précisé quelles sont les parties devant nous, fait un bref rappel du contexte historique dont cette affaire est l'aboutissement et déterminé dans quel cadre s'insère notre enquête, à savoir les exigences de la *Loi* et les directives gouvernementales. Il y a lieu que nous étudiions maintenant quels sont nos pouvoirs dans le cadre de cette enquête. Qu'avons-nous le devoir de faire? Jusqu'où pouvons-nous aller? Nous répondrons à ces deux questions l'une après l'autre en étudiant d'abord l'étendue de nos pouvoirs d'enquêter et ensuite l'étendue de nos pouvoirs de recommander.

2.2.1 Pouvoirs d'enquêter

En matière de pilotage, la compétence de la Commission canadienne des transports est très limitée, surtout si on la compare à celle qu'elle possède en matière ferroviaire et, à un moindre degré, en matière aérienne. Cette compétence lui est conférée par la *Loi sur le pilotage*. Elle est déclenchée lorsqu'une opposition est logée contre un tarif de droits de pilotage publié par une administration de pilotage locale.

L'article 23 de la *Loi sur le pilotage*, aux paragraphes (2) et (4), stipule que:

On several occasions at the hearing, we repeated that we were not a labour relations tribunal and in this context did not intend to discuss the justification of clauses in service contracts. However, as we also repeated just as often, that to the extent that the proposed tariff depends on expenses to be incurred, and considering that 80% of the LPA's expenses are incurred pursuant to the provisions of the collective agreement and service contracts with the corporations, we must know how and why these amounts are spent. We are not interested in a pilot's individual income as such. However, the total remuneration paid to the corporations under the contracts is a very important element of our investigation. For this reason, we wished to know certain details and understand certain clauses; and where appropriate, we shall refer to the details of agreements and contracts.

2.2 Commission's Jurisdiction

So far we have indicated the parties before the Commission, briefly reviewed the historical circumstances out of which the case arose and noted the statutory requirements and governmental directives which have a bearing on our investigation. We must now consider what our powers are in connection with the investigation. What do we have a duty to do? How far can we go? We will answer these two questions in turn by examining first the scope of our powers of investigation and then of our powers to make recommendations.

2.2.1 Powers of Investigation

The jurisdiction of the Canadian Transport Commission over pilotage matters is very limited, especially if compared with its jurisdiction over railway, and to a lesser degree air transport, matters. This jurisdiction is conferred on it by the *Pilotage Act*. It arises when an objection is filed against a tariff of pilotage charges published by a local Pilotage Authority.

Section 23 subsections (2) and (4) of the *Pilotage Act* provides that:

> 23.(2)Toute personne intéressée qui a des raisons de croire qu'un droit indiqué dans un tarif des droits de pilotage que l'on se propose d'établir nuit à l'intérêt public, selon la définition que donne de cette expression l'article 16 de la *Loi nationale sur les transports*, peut fournir à la Commission canadienne des transports, dans les trente jours qui suivent la publication du tarif proposé dans la *Gazette du Canada*, un avis d'opposition énonçant les motifs de l'opposition. (...)
>
> (4)Lorsqu'un avis d'opposition est fourni en application du paragraphe (2), la Commission canadienne des transports doit faire, relativement au droit visé par l'opposition, l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public et notamment en tenant des audiences publiques.

Le droit d'opposition existe dès qu'une personne intéressée estime que le tarif nuit à l'intérêt public selon la définition qu'en donne la *Loi nationale sur les transports*[2]. L'article 3 de la *Loi nationale sur les transports* donne une longue définition de l'intérêt public:

> 3. Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre

[2] Il est à noter que le paragraphe 23(2) de la *Loi sur le pilotage* fait référence à l'article 16 de la *Loi nationale sur les transports* pour la définition de "l'intérêt public"; en fait, cette définition se retrouve au paragraphe 23(1) de la *Loi nationale sur les transports* qui stipule que:

> 23.(1) Au présent article "intérêt public" comprend, sans restreindre sa portée générale, l'intérêt public décrit à l'article 3.

> 23.(2)Any interested person who has reason to believe that any charge in a proposed tariff of pilotage charges is prejudicial to the public interest, as that expression is described in section 16 of the *National Transportation Act*, may file a notice of objection setting out the grounds therefor with the Canadian Transport Commission within thirty days following publication of the proposed tariff in the *Canada Gazette*.
>
> (4)Where a notice of objection is filed pursuant to subsection (2), the Canadian Transport Commission shall make such investigation of the proposed charge set out in the notice of objection, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest.

The right of objection exists when an interested person considers that the tariff is prejudicial to the public interest as defined in the *National Transportation Act*[2]. Section 3 of the *National Transportation Act* gives a lengthy definition of the public interest:

> 3. It is hereby declared that an economic, efficient and adequate transportation system making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to protect the interests of the users of transportation and to maintain the economic well-being and growth of Canada, and that these objectives are most likely to be achieved when all modes of transport are able to compete under conditions ensuring

[2] It should be noted that subsection 23(2) of the *Pilotage Act* refers to section 16 of the *National Transportation Act* for the definition of "public interest"; this definition is in fact contained in subsection 23(1) of the *National Transportation Act*, which provides that:

> 23.(1) In this section "public interest" includes, without limiting the generality thereof, the public interest as described in section 3.

tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles,

a) que la réglementation de tous les moyens de transport ne sera pas de nature à restreindre la capacité de l'un d'eux de faire librement concurrence à tous les autres moyens de transport;

b) que chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics;

c) que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé; et

d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas

(i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

et la présente *loi* est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi nationale sur les transports*, en 1967, cette

that having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements

(a) regulation of all modes of transport will not be of such a nature as to restrict the ability of any mode of transport to compete freely with any other modes of transport;

(b) each mode of transport, so far as practicable, bears a fair proportion of the real costs of the resources, facilities and services provided that mode of transport at public expense;

(c) each mode of transport, so far as practicable, receives compensation for the resources, facilities and services that it is required to provide as an imposed public duty; and

(d) each mode of transport, so far as practicable, carries traffic to or from any point in Canada under tolls and conditions that do not constitute

(i) an unfair disadvantage in respect of any such traffic beyond that disadvantage inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or

(ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports;

and this *Act* is enacted in accordance with and for the attainment of so much of these objectives as fall within the purview of subject-matters under the jurisdiction of Parliament relating to transportation.

Since the *National Transportation Act* came into effect in 1967 this definition has been very

définition a été interprétée de façon très large. Il en résulte donc que nos pouvoirs d'enquête sont très étendus.

Pour en déterminer les limites, il nous faut d'abord rappeler le cadre dans lequel notre enquête s'effectue, à savoir les obligations imposées à l'APL par la *Loi* et les directives gouvernementales à l'effet que:

- les tarifs de droits de pilotage doivent être équitables et raisonnables;
- l'APL doit assurer le financement autonome de ses activités;
- l'APL doir assurer le recouvrement de ses coûts; et que
- l'APL doit faire preuve d'une plus grande efficacité et d'une plus grande discipline financières.

C'est dans ce contexte que nous devons déterminer, aux termes du paragraphe 23(4) de la *Loi*, si un droit de pilotage visé par une opposition est nuisible à l'intérêt public. Nous ne devons pas nous limiter à déterminer si les augmentations proposées sont justifiables en fonction des coûts de l'APL. Nous devons aller plus loin et déterminer si les coûts résultent de l'exploitation d'un système de pilotage efficace au sens de l'article 12 de la *Loi*. Nous faisons nôtres ces paragraphes extraits de la *décision C.T.E. 15-73* où le Comité déclarait ce qui suit:

> L'Administration de pilotage des Laurentides n'est évidemment pas comptable de sa gestion à la Commission, mais cela ne signifie pas que la Commission excéderait ses pouvoirs en admettant ou entendant des dépositions portant sur cette gestion. Les faits qui peuvent être portés à notre attention dans le cours d'une enquête effectuée en application de l'article 23(4) de la *Loi sur le pilotage* peuvent avoir un rapport direct et obligé avec notre enquête. La Commission a le pouvoir et l'obligation de trancher ces questions de fait, mais elle doit bien sûr le faire dans les limites qui lui sont tracées par la *Loi*. (...)
>
> Si l'on veut reconnaître une portée quelconque à l'article 23(4) de cette loi, qui concerne

broadly interpreted. The result is that our powers of investigation are very extensive.

In determining their limits, reference should first be made to the context of our investigation, namely the obligations imposed on the LPA by the *Act* and governmental directives that:

- tariffs of pilotage charges should be fair and reasonable;
- the the LPA should finance its operations on a self-sustaining basis;
- the LPA should recover its costs; and
- the LPA should demonstrate greater efficiency and financial discipline.

This is the context in which we must determine, pursuant to subsection 23(4) of the *Act*, whether a pilotage charge to which an objection is made is prejudicial to the public interest. We should not limit ourselves to determining whether the proposed increases are justifiable in terms of LPA costs. We must go further and determine whether the costs result from the operation of an efficient pilotage system within the meaning of section 12 of the *Act*. We adopt the following paragraphs taken from *Decision W.T.C. 15-73*, in which the Committee stated:

> The Laurentian Pilotage Authority is not, of course, accountable to this Commission for their management, but this does not mean that it is *ultra vires* of the Commission to receive or hear evidence pertaining to such management. Facts that may be brought to our attention in the course of an investigation pursuant to section 23(4) of the *Pilotage Act* may be quite relevant and necessary to our investigation. The Commission has the power and duty to determine such matters of fact; it must, of course, exercise that power within the limits imposed on it by statute. (...)
>
> If section 23(4) of that *Act*, which concerns our jurisdiction, is to be taken as something

notre compétence, il faut lui donner la juste interprétation qui réalise le mieux l'intention exprimée par le législateur dans le cas où la Commission a un rôle à jouer. (p. 10)

Pour ce faire, nous croyons avoir non seulement le droit, mais aussi le devoir d'examiner les coûts réels de l'APL et plus particulièrement les montants qu'elle verse aux pilotes, puisqu'ils représentent 80 % de ses coûts, de même que la gestion de l'APL.

Le Comité s'est déjà penché sur cette question dans des décisions antérieures. Il nous paraît opportun d'en rappeler quelques-unes.

Dès la première enquête du Comité en vertu de la *Loi sur le pilotage*, le Comité s'est prononcé sur la question des coûts réels. En effet, à la *décision C.T.E. 13-73*, le Comité déclarait:

> Afin de déterminer si les droits contenus dans le projet de tarif de l'Administration de pilotage de l'Atlantique sont équitables et raisonnables au sens de la *Loi sur le pilotage*, il faut d'abord déterminer le coût d'exploitation de l'Administration. Pour ce faire, il est nécessaire de distinguer entre les coûts réels et les autres coûts mis à la charge de l'Administration ou rentrant dans ce que l'on pourrait appeler le coût de rodage ou de premier établissement. (p. 18)

À la page 22 de cette même décision, le Comité concluait:

> L'importance des taux est fonction directe de la fraction des coûts qu'on veut couvrir par des recettes; comme il a été dit plus haut, elle doit suffire, mais sans plus, à produire les revenus nécessaires pour couvrir le coût réel de l'exploitation des services de pilotage.

Le Comité avait alors jugé que le "coût réel" était le coût directement attribuable à l'exploitation <u>économique</u> et <u>efficace</u> du service de pilotage.

Dans cette première décision, le Comité s'était également prononcé sur l'obligation d'autonomie financière imposée aux administrations de pilotage et avait indiqué de quelle façon elles doivent y arriver:

else than an illusion, it must be given such fair interpretation as best ensures the objects of the *Act* in circumstances where the Commission has a role to play. (page 10)

To do this, we feel that we have not only a right but a duty to examine the real costs of the LPA, and in particular the amounts which it pays to pilots, since they represent 80% of its costs, as well as the management of the LPA.

The Committee has already considered this point in earlier decisions. We feel it is desirable to review some of these.

In the first investigation by the Committee under the *Pilotage Act*, the Committee ruled on the question of real costs. In *Decision W.T.C. 13-73*, the Committee stated:

> In order to determine whether the charges contained in the proposed tariff of the Atlantic Pilotage Authority are fair and reasonable, within the meaning of those words in the *Pilotage Act*, it is necessary, first, to determine what are the operating costs of the Authority. In this regard it is necessary to separate the real costs from other costs which might have been imposed upon the Authority or which form part of what might be described as the learning curve or phasing-in costs. (page 18)

At page 22 of that decision, the Committee concluded that:

> The level of rates is related directly to the cost/revenue relationship and, as has been discussed above, the level of rates should be sufficient only to derive the revenue necessary to satisfy the real costs of providing the pilotage service.

The Committee then held that the "real cost" was the cost directly attributable to the <u>economic</u> and <u>efficient</u> operation of the pilotage service.

In this first decision, the Committee also ruled on the requirement of financial self-sufficiency imposed on pilotage authorities and indicated how this should be achieved. (page 22)

Conformément à la politique gouvernementale, et pour s'acquitter de l'obligation que lui fait la *Loi* d'assurer la rentabilité de son exploitation, l'Administration a opté, dans l'établissement de son tarif, pour la mise du service à la charge de l'usager. Dans cette formule, ce sont les usagers des services fournis par la Couronne qui doivent en payer le prix.

L'application correcte de ce régime ne doit faire payer à l'usager que le coût réel de la prestation. (p. 22)

Le Comité précisait sa pensée dans la *décision C.T.E. 1-76* lorsqu'il déclarait à la page 97:

> L'Administration a l'obligation légale d'atteindre le financement autonome de ses opérations, c'est-à-dire que ses dépenses ne doivent pas excéder ses revenus. L'Administration a plutôt tendance à faire correspondre ses revenus à des dépenses, dépenses qui semblent ne faire l'objet d'aucun contrôle ou presque. À notre avis, il est néfaste de procéder en se fondant sur le poste "dépenses" du bilan parce que les facteurs productifs de revenus échappent presque complètement au contrôle de l'Administration et que tous ces facteurs peuvent agir sur les revenus de l'Administration. Il devient donc nécessaire, à notre avis, de procéder de la façon inverse et de restreindre les dépenses au niveau des revenus disponibles.
>
> Pour atteindre ce but, l'Administration doit d'abord déterminer le montant des revenus disponibles en négociant avec les organisations représentatives des usagers afin de déterminer les prévisions de la navigation, le niveau des nécessités du service et la valeur du service.

Dans cet esprit, le Comité avait exhorté l'Administration de pilotage de l'Atlantique à une plus grande rigueur au niveau de sa gestion:

> L'Administration de pilotage de l'Atlantique est une corporation de la Couronne en vertu de l'Annexe D de la *Loi sur l'Administration financière*. À ce titre, elle jouit de l'autonomie d'exploitation maximale accordée à une corporation de la Couronne. Nous croyons

In line with government policy and further to the statutory obligation for the Authority to operate on a self-sustaining basis, the tariff was formulated according to the User Pay Concept. Under this concept, the users of services provided by the Crown are required to pay for those services.

Properly applied, only the real costs of operating the service should be charged back to the user.

The Committee clarified its thinking in *Decision W.T.C. 1-76*, when it stated at page 97:

> The Authority has the statutory obligation to operate on a self-sustaining financial basis which is to say that its expenses must not exceed its revenues. The present attitude adopted by the Authority appears to be to endeavour to make its revenues meet its expenses, expenses which appear to be subject to little or no control. Working from the expense side of the balance sheet, we believe, is self-defeating as the considerations which generate revenue are almost entirely beyond the control of the Authority and any one of a number of factors can influence the revenue of the Authority. Thus it becomes necessary, in our view, to reverse the procedure and restrict expenses to the level of available revenue.
>
> This could be achieved if the Authority were first to determine the amount of revenue available by negotiation with the user representative organizations to determine traffic projections, level of service requirements and value of service.

With this in mind, the Committee urged the Atlantic Pilotage Authority to adopt greater discipline in its management:

> The Atlantic Pilotage Authority is a Crown corporation under Schedule D of the *Financial Administration Act*. As such, it enjoys the maximum autonomy of operation granted to a Crown corporation. We are of the firm opinion that the current financial

> fermement que les difficultés financières actuelles rencontrées par l'Administration ne peuvent être surmontées que par l'exercice plus grand des pouvoirs de direction que lui confère l'acte constitutif de celle-ci. (p. 101)

Le Comité s'est de nouveau prononcé sur cette question d'autonomie et de gestion dans la *décision C.T.E. 4-77*, où il était question d'un tarif proposé par l'Administration de pilotage de l'Atlantique. En l'espèce, la DMA avait soumis, premièrement, que le devoir de l'Administration d'atteindre l'autonomie ne saurait être compatible avec celui de s'assurer que les tarifs des droits de pilotage soient "justes et raisonnables" et, deuxièmement, que l'Administration n'avait pas réduit suffisamment ses coûts ni rationalisé ses dépenses et ne s'était efforcée ni d'améliorer le rendement ni de rationaliser ses méthodes d'exploitation. Dans sa décision, le Comité répétait les principes qu'il avait énoncés dans des décisions antérieures à l'effet que seuls les coûts réels d'exploitation du service devraient être imposés à l'usager — les coûts réels signifiant les coûts directement attribuables à l'exploitation d'un service de pilotage efficace. Le Comité déclarait:

> Qu'il suffise de dire toutefois que nous réitérons le point de vue selon lequel si l'Administration subit des coûts qui proviennent de circonstances ou de contraintes indépendantes d'un service de pilotage rentable, elle ne devrait pas les inclure dans le total des dépenses auquel le revenu doit être comparé. (p. 30)

Cette question de l'autonomie étant étroitement liée à celle de la gestion de l'Administration de pilotage, le Comité avait poursuivi:

> (...) bien que la compétence de la Commission s'applique aux frais eux-mêmes, ils devraient être étudiés de façon plus large, et notamment du point de vue de l'aptitude de l'Administration à atteindre son but ultime et l'obligation statuaire d'obtenir l'autonomie financière. Ceci ne signifie pas pour autant que la Commission devrait se substituer à l'Administration lorsque cette dernière a clairement défini sa position et a demandé des fonds au

> difficulties that the Authority faces will only be overcome by increased exercise of the managerial powers which it has been granted under the terms of its incorporation. (page 101)

The Committee again ruled on the question of self-sustaining operation and management in *Decision W.T.C. 4-77*, which concerned a tariff proposed by the Atlantic Pilotage Authority. In that case the Dominion Marine Association had submitted, first, that the Authority's duty to achieve self-sufficiency was inconsistent with that of ensuring that the tariff of pilotage charges was "fair and reasonable", and second, that the Authority had not sufficiently lowered its costs and rationalized its expenses and had not attempted either to improve productivity or to rationalize its operating methods. In its decision, the Committee reiterated the principles which it had stated in earlier decisions, namely that only the real operating costs of the service should be imposed on the user: real costs meaning costs directly attributable to the operation of an efficient pilotage service The Committee stated:

> Suffice it to say however that we reiterate our view that if the Authority is incurring costs that arise as a result of circumstances or constraints beyond those arising from the economically efficient operation of the pilotage service, such costs should not be included as part of the total expenses of the Authority against which the revenue must be matched. (page 30)

As this question of self-sustaining operation is closely associated with that of the management of the Pilotage Authority, the Committee went on:

> (...) while the Commission's jurisdiction is directed to the charges themselves, they should be appreciated from a broader standpoint, namely the ability of the Authority to achieve its ultimate goal and statutory obligation to operate on a self-sustaining financial basis. This however does not mean that the Commission should substitute itself for the Authority when the Authority has clearly determined its position, and further has asked for and

> Gouvernement lui permettant de fonctionner sans recouvrer tous les coûts des usagers. (...)
>
> Il devient ainsi apparent que la principale responsabilité d'assurer une gestion saine et viable appartient à l'Administration elle-même et non à la Commission qui n'exerce qu'un contrôle indirect en recommandant les modifications à apporter à la structure tarifaire de manière que les frais réels des services puissent être recouvrés d'un tarif des droits de pilotage qui est juste et raisonnable. (p. 32-33)

Plus tard, dans la *décision C.T.E. 15-78*, le Comité précisait ses vues sur l'obligation d'autonomie, de la façon suivante:

> Cependant, le Comité est d'avis que l'autonomie financière ne devrait pas nécessairement s'interpréter dans le sens d'un ajustement immédiat des recettes en fonction des coûts. Si le Comité a un rôle à jouer à cet égard, cela doit être d'étudier ce qui constitue une augmentation juste et raisonnable dans le contexte économique d'ensemble des usagers. C'est à l'Administration qu'il appartient de réduire ses frais d'exploitation de façon à maintenir ses dépenses au niveau de son potentiel de recettes. En particulier, il appartient à l'Administration de négocier des augmentations générales de salaires et d'avantages pour les pilotes de façon à maintenir ses dépenses dans les limites des recettes que peut produire un tarif juste et raisonnable. (p. 22)

Un autre aspect de l'étendue de notre enquête a été l'objet de débats souvent houleux lors de l'audience. Il s'agit de la question du rendement des pilotes ou leur productivité. Nous avons indiqué à plusieurs reprises lors de l'audience (et plus haut dans cette décision) que nous n'étions pas un tribunal de relations de travail et que nous n'avions pas l'intention d'entrer dans le détail de la négociation des contrats de services entre l'APL et les corporations de pilotes. Force nous est de constater, cependant, qu'il s'agit d'un aspect extrêmement chaud des relations entre l'APL, les armateurs et les pilotes.

> obtained funds from Parliament which enable it to operate without recovering all its costs from the users. (...)
>
> Thus it becomes apparent that the prime responsibility for ensuring a sound and viable financial management lies with the Authority itself, and not with the Commission which only exercises an indirect control by recommending modifications to the rate structure so that the real costs of operations may be recovered from a tariff of pilotage charges which is fair and reasonable. (pages 32-33)

Later, in *Decision W.T.C. 15-78*, the Committee explained its view of the requirement of self-sustaining operation, as follows:

> It is the Committee's view, however, that financial self-sufficiency should not necessarily be interpreted as adjusting revenues to immediately bring them in line with costs. If a role is anticipated for the Committee in this respect, it must be to consider what constitutes a fair and reasonable increase in the overall economic context of the users. The onus is upon the Authority to so constrain its operating costs as to enable it to operate within expense levels to match its revenue potential. In particular, it is incumbent upon the Authority to negotiate overall increases in salaries and benefits to pilots that maintain such expenses within the fair and reasonable revenue generation potential of the tariff. (page 22)

Another aspect of the scope of our investigation was the subject of often bitter debate at the hearing. It is the question of pilots' productivity. We have already noted several times during the hearing and earlier in this decision that we are not a labour relations tribunal, and that we did not intend to go into detailed aspects of the negotiation of collective agreements between the LPA and corporations of pilots. However, we have to note that this is an extremely troublesome aspect of relations between the LPA, shipowners and pilots.

Dès 1978, la FMC a soulevé la question de la productivité des pilotes. Le Comité avait alors reconnu que:

> La question du rendement des pilotes, qu'il soit élevé ou faible, influe directement sur les coûts et partant, sur les recettes contre-balançant les coûts. Cette question a été soulevée et débattue en maintes occasions au cours d'enquêtes menées en vertu de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*.

Dans cette même décision, le Comité avait déclaré qu'il ne pouvait s'impliquer dans la négociation des conventions collectives avec les pilotes, mais il avait constaté que la marge de manoeuvre de l'Administration est souvent limitée lors de ses relations contractuelles avec les pilotes:

> Le Comité est au courant du manque de pouvoir de négociation de l'Administration lors de la négociation des conditions d'emploi avec les représentants des pilotes à la négociation collective. À cause de leur droit de grève, les pilotes ont le pouvoir d'arrêter tout transport par eau qui dépend des services de pilotage pour la voie maritime et des activités et à ces entreprises commerciales tant au Canada qu'aux États-Unis, activités et entreprises dont la rentabilité dépend du transport par eau. Il n'y a aucune menace de faillite et donc aucune crainte de perte d'emploi qui puisse faire contrepoids au pouvoir de grève ou assurer le respect de la raison dans le processus de négociation collective. Alors que l'on s'attend à ce que ce processus fonctionne sur la base du fait que c'est une motivation naturelle pour l'employé de s'assurer le maximum d'avantages par la menace de grève, la seule motivation de l'Administration est l'obligation statutaire d'atteindre l'autonomie financière au moyen de tarifs justes et raisonnables. En d'autres termes, les pressions économiques qui rendent la négociation collective, avec le droit de grève qui l'accompagne, acceptable, pratique et, dans la plupart des cas, souhaitable dans le secteur privé, ne semble pas exister, ou au mieux ne semble exister qu'imparfaitement, dans la négociation entre les administrations et les représentants des pilotes. (p. 30-31)

In 1978, the SFC raised the question of pilot productivity. At that time the Committee recognized that:

> The specific matter of pilot productivity, whether high or low, has a direct bearing upon costs and therefore upon the revenues required to balance such costs. Past experience shows that this issue has been raised and debated on a number of occasions during past investigations under section 23 of the *Pilotage Act*.

In that decision, the Committee also stated that it could not become involved in the negotiation of collective agreements with pilots, but it found that the authority's room for manoeuver in its contractual relations with the pilots is often limited:

> The Committee is aware of the lack of bargaining power of the authority in negotiating terms of employment with the collective bargaining representatives of the pilots. The pilots through their right to strike have the potential power to terminate all water transportation that is dependent on pilotage services, into and out of the Seaway and the Great Lakes Ports thereby critically injuring those commercial activities and undertakings in both Canada and the USA which in turn depend on such water transportation for their continued viability. There is no threat of bankruptcy and hence no fear of loss of employment to counterbalance the power of strike, or to ensure the maintenance of reason in the collective bargaining process. While the collective bargaining process is expected to function on the basis that it is a natural incentive of the employee to maximize his benefits with the threat of strike action, the only motivation of the Authority is the statutory obligation to become economically self-sustaining with fair and reasonable tariffs. In other words, the economic pressures which make the collective bargaining process with its accompanying right to strike acceptable, practical and in most cases desirable in the private sector do not seem to exist, or at best seem to exist imperfectly, in the bargaining arena between the Authorities and the pilots' representatives. (pages 30-31)

Plus récemment, le Comité s'est prononcé à nouveau sur la question de la productivité des pilotes dans la *décision C.T.E. 15-85*, au sujet d'un tarif de droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Grands Lacs. La FMC avait allégué de façon très précise qu'au cours des dernières années, les choses avaient évolué de façon telle que les pilotes recevaient une rémunération disproportionnée à leur charge de travail. On y lit ce qui suit, aux pages 14 et 15:

> De l'avis du Comité, c'est en principe à l'Administration qu'il revient d'examiner si les pilotes sont productifs ou non, en collaboration avec les diverses associations de pilotes et les usagers des services de pilotage dans la région. Ce n'est que lorsqu'on aura défini des normes de productivité que l'on pourra évaluer avec un certain degré de certitude la productivité des pilotes, déterminer le nombre de pilotes nécessaire pour assurer des services efficaces et voir dans quelle mesure les usagers supportent des coûts "fictifs" ou excessifs dus soi-disant à un manque de productivité des pilotes et à l'inefficacité des opérations de pilotage.

Néanmoins, le Comité ajoutait:

> Il n'en reste pas moins que la question de la productivité des pilotes est importante, de même que ses répercussions sur l'ensemble des coûts de l'Administration et sur les tarifs. (p. 15)

La nature de l'enquête en vertu de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage* ressemble beaucoup à celle que la Commission doit mener aux termes de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* au sujet d'une proposition d'acquisition d'un transporteur par un autre. Dans les deux cas, la compétence de la Commission est déclenchée par le dépôt d'avis d'opposition; dans les deux cas, la Commission a l'obligation de faire l'enquête qu'elle juge nécessaire dans l'intérêt public. En 1976, la décision de la Commission de reconnaître la proposition d'acquisition par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada d'une participation dans deux compagnies de transport avait été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale. L'arrêt de la Cour d'appel fédérale est rapporté à [1976] C.T.C., p. 90-108, sous le titre *Le Syndicat international des marins canadiens c. La*

More recently, the Committee again ruled on the question of pilot productivity in *Decision W.T.C. 15-85*, regarding a tariff of pilotage charges published by the Great Lakes Pilotage Authority. The SFC had alleged very specifically that the course of events in recent years had been such that pilots were receiving pay out of proportion to their work load. It said the following at page 13:

> In the Committee's view, determining whether or not pilots are productive would appear to be the task of the Authority in consultation with the various pilot associations and the users of pilotage services in the region. Only when standards associated with pilot productivity have been established will it be possible to comment with some certainty on the degree of productivity, the number of pilots required to provide efficient pilotage services and to what extent users are being billed for "unreal" or excessive costs due to alleged unproductive pilots and inefficient pilotage operations.

Nevertheless, the Committee added:

> ...these facts do not diminish the importance of the question of pilot productivity and its impact on the Authority's overall costs and the level of tariffs.

The nature of an investigation under section 23 of the *Pilotage Act* is very similar to that which the Commission must conduct pursuant to section 27 of the *National Transportation Act* concerning a proposed acquisition by one carrier of an interest in another. In both cases, the Commission's jurisdiction arises as a result of the filing of a Notice of Objection; in both cases, the Commission has a duty to investigate as it sees fit in the public interest. In 1976, the Commission's decision to allow a proposal by the Canadian National Railway Company to acquire a share in two transportation companies was appealed to the Federal Court of Appeal. The judgement of the Federal Court of Appeal is reported at [1976] C.T.C. pp. 90-108 *Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company* and *Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway*

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et *Canadien Pacifique Limitée c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*. Le trois juges qui ont entendu l'appel se sont prononcés sur l'étendue des pouvoirs d'enquêter de la Commission. Il nous paraît opportun de souligner certains passages pertinents de cet arrêt qui nous a guidés dans notre enquête. De plus, c'est forts de l'autorité de cet arrêt que nous avons répété à plusieurs reprises, au cours de l'audience, que nos pouvoirs d'enquêter étaient très étendus et que d'autre part, nous avons rappelé aux avocats qu'il n'y avait pas de *lis inter partes* devant nous et que l'attitude souvent vindicative, agressive et inutilement procédurière et formaliste de certains d'entre eux n'avait pas sa place dans un tel forum.

La relation entre l'audience publique et l'enquête de la Commission fut décrite par le juge Pratte aux pages 97 et 98:

> Si la Commission décide de tenir une audition publique en vertu de l'article 27(4)a), cette audition ne constitue rien de plus qu'une partie de son enquête. La décision de tenir une audition publique ne transforme pas l'enquête de la Commission en un débat contradictoire. Je ne vois pas comment le fait de tenir une audition publique confère aux opposants des droits qu'ils n'auraient pas autrement. Les droits des opposants ne varient pas selon la décision de la Commission de tenir ou non une audition publique.

> Le droit d'une personne de faire opposition, en vertu de l'article 27(3), peut impliquer le droit de présenter des preuves et des arguments à l'appui de l'opposition. Il est inutile de trancher cette question en l'espèce, car il est admis que les appelants ont eu cette possibilité. Selon les appellants, le droit de faire opposition en vertu de l'article 27(3) comporte, en plus du droit de présenter des preuves et des arguments à l'appui de leur opposition, le droit à la possibilité de contredire tout renseignement portant sur l'opposition, obtenu par la Commission dans le cours de son enquête. À mon avis, cette allégation est fondée sur l'hypothèse erronée que la présentation d'une opposition en vertu de l'article 27(3)

Company. The three judges who heard the appeal ruled on the scope of the Commission's investigative powers. We feel it is desirable to note certain relevant passages of this judgement, by which we were guided in our investigation. Furthermore, this judgement was our authority for repeating several times at the hearing that our powers of investigation were very extensive, and also for our observation to counsel that there was no *lis inter partes* before us and that the often vindictive and aggressive, and unnecessarily procedural and formalistic, approach of certain counsel had no place in such a forum.

The relationship between a public hearing and the investigation of the Commission was described by Justice Pratte at pages 97 and 98:

> If the Commission decides, under section 27(4)(a), to hold a public hearing, that hearing is nothing more than a part of the Commission's investigation. The decision to hold a public hearing does not have the effect of transforming the Commission's investigation into an adversary contest. I fail to see how the decision of the Commission to hold a public hearing could create, in favour of the objectors, rights that they would not otherwise have. The rights of an objector cannot vary according to the decision of the Commission to hold or not to hold a public hearing.

> The right of a person to object under section 27(3) may imply the right to adduce evidence and submit representations in support of the objection. This point does not need to be decided in this case since it is common ground that the appellants were given that opportunity. The contention of the appellants is that the right to object under section 27(3) implies, in addition to the right to adduce evidence and make submissions in support of the objection, the right to be given an opportunity to contradict any information bearing on the objection obtained by the Commission during the course of its investigation. This contention, in my view, is based on the false premise that the making of an objection under section 27(3)

crée un *lis* ou *quasi-lis* auquel est partie l'opposant et qui ne peut être tranché sans que celui-ci ait put se faire entendre équitablement.

À mon avis, le seul droit d'un opposant en vue de l'article 27 est de s'opposer à l'acquisition proposée (avec tout ce que ce droit comporte); cet article ne confère pas à l'opposant le droit à un débat contradictoire en vue de déterminer la validité de l'opposition. Je dois ajouter que je ne vois rien dans cette législation qui soit injuste ou contraire à la justice naturelle.

Le juge Le Dain s'est également prononcé sur l'étendue du pouvoir d'enquêter de la Commission aux pages 98 et 99:

De toute évidence, un tribunal de ce genre, particulièrement lorsqu'il doit, comme en l'espèce, se prononcer sur des questions de politique, de fait et de droit, peut, en l'absence de dispositions législatives à l'effet contraire, fonder sa décision sur divers éléments incluant, outre la preuve et les arguments présentés à l'audition, les renseignements et opinions obtenus autrement et dont il peut prendre connaissance formellement, et son expérience. Comme l'a déclaré le juge en chef Duff dans l'affaire *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Bell Telephone Company of Canada*, [1939] R.C.S. 308, à la page 317, au sujet de l'ancienne Commission de chemins de fer:

[traduction] La Commission n'est pas liée par les règles ordinaires de la preuve. En se prononçant sur des questions de fait, elle doit inévitablement faire appel à son expérience dans ce domaine, compte tenu des nombreux dossiers qui lui sont soumis, ainsi qu'à l'expérience de ses conseillers techniques. En conséquence, devant des questions de fait soulevées dans le cadre d'un problème administratif par exemple, il est possible que la Commission soit à même de poser avec certitude un jugement sur des faits et des circonstances qui ne laisseraient à un tribunal ne possédant pas les moyens ni les facilités de la Commission, qu'une impression vague et ambiguë.

creates a *lis* or *quasi-lis* to which the objector is a party and which cannot be resolved without the objector having been given a fair opportunity to be heard.

In my opinion, the sole right of an objector under section 27 is the right to object against a proposed acquisition (with everything that this right may imply); that section does not give an objector the right to participate in a trial for the purpose of determining the validity of the objection. I must add that I do not see in this legislative scheme anything that I consider unfair or contrary to natural justice.

Justice Le Dain also ruled on the extent of the Commission's power of investigation at pages 98 and 99:

Obviously, a tribunal of this kind, particularly where it is required, as here, to come to an opinion upon issues of policy, as well as fact and law, may, in the absence of statutory provision to the contrary, base its decision upon a variety of material, including, in addition to evidence and submissions at formal hearings, information and opinion gathered by other means, material of which it may take judicial or official notice, and its own accumulated expertise. As Chief Judge Duff expressed it in *Canadian National Railways Company v. The Bell Telephone Company of Canada*, [1939] S.C.R. 308, at 317, with reference to the former Board of Railway Commissioners:

The Board is not bound by the ordinary rules of evidence. In deciding upon questions of fact, it must inevitably draw upon its experience in respect of the matters in the vast number of cases which come before it as well as upon the experience of its technical advisers. Thus, the Board may be in a position in passing upon questions of fact in the course of dealing with, for example, an administrative matter, to act with a sure judgment on facts and circumstances which to a tribunal not possessing the Board's equipment and advantages might yield only a vague or ambiguous impression.

Le juge Le Dain poursuit plus loin, à la page 102:

> En l'espèce, le droit statutaire de s'opposer et le devoir statutaire de faire enquête semblent être de nature différente. Il est clair que la Commission a le pouvoir discrétionnaire de déterminer, dans chaque cas, le type d'enquête qu'elle va mener et de décider de tenir ou non une audition publique; (...)

Puis, aux pages 103 et 104, il conclut:

> Le droit de faire opposition est une chose; le droit à une décision sur la question litigieuse fondée sur les oppositions en est une autre. Bien que la compétence de la Commission en vertu de l'article 27 de la *Loi* soit subordonnée au dépôt d'oppositions, ces dernières ne déterminent pas l'étendue de la controverse dont la Commission est saisie. Il est exact que la même terminologie sert à décrire les motifs d'opposition et la question que la Commission droit trancher. Toutefois, cela ne signifie pas que la Commission ne peut rejeter l'acquisition proposée que si elle conclut au bien-fondé des oppositions. Il se peut que sa décision résulte, non pas des oppositions, mais de sa propre enquête et de son examen de l'acquisition proposée. Une fois que la Commission est saisie du dossier à la suite d'une opposition, ses pouvoirs ne se limitent pas à déterminer si l'opposant a prouvé ses allégations. Il ne s'agit pas de trancher un litige entre la partie se proposant de conclure l'acquisition et l'opposant. Un opposant a droit à l'entière possibilité de présenter son opposition de façon efficace sans toutefois être fondé à répondre à tous les éléments sur lesquels pourrait être basée la décision.

Quant au juge Hyde, il déclare, à la page 104:

> S'il y a des auditions publiques, elles ne constituent pas nécessairement le seul mode d'enquête, comme l'indique clairement l'expression "comprenant notamment" relative aux auditions, à l'article 27(4)a).

et à la page 106:

> Les oppositions soulevées en conformité de l'article 27(3), ont obligé la Commission à

Justice Le Dain continued, at page 102:

> The statutory right of objection and the statutory duty of investigation in the present case appear to be rather different in their essential nature. The Commission clearly has a discretion as to the kind of investigation it will make in a particular case and whether it will hold any public hearing at all (...)

Then, at pages 103 and 104, he concluded:

> The right to make objections is one thing; the right to have the issue determined upon the basis of the objections is another. Although an objection is necessary to give the Commission the jurisdiction pursuant to section 27 of the *Act*, the objections do not define the extent of the issue before the Commission. It is true that the same language is used to describe the grounds upon which an objection may be made and the question upon which the Commission must come to an opinion. This does not mean, however, that the Commission can only disallow if it comes to the opinion that the objections are well founded. It may not be persuaded by the objections but by its own additional investigation and consideration of the proposed acquisition. Once the Commission has been activated by an objection it is not confined to determining whether the objector has made a case. The issue is not to be determined as between the party proposing to make the acquisition and an objector. An objector is entitled to a full opportunity to make his objection but not to meet every consideration that may form the basis of decision.

Justice Hyde said, at page 104:

> If public hearings are held they would not necessarily constitute the sole investigation. This is evident from the use of the word "including" with reference to hearings in section 27(4)(a).

and at page 106:

> The objections raised pursuant to section 27(3) obliged the Commission to act under

agir conformément à l'article 27(4), mais l'"enquête" n'a pas créé un débat contradictoire ni un *lis inter partes* où les opposants avaient le droit d'exiger que les dossiers soumis à la Commission (du type décrit ci-dessus) leur soient remis pour examen et inspection.

Avec tout le respect que je porte à la règle *audi alteram partem* qui constitue un des piliers de notre système judiciaire, on doit reconnaître qu'il ne s'agit pas ici d'un processus judiciaire.

Tel que nous l'avons indiqué plus haut, tant à l'audience qu'au cours de notre enquête, nous nous sommes penchés sur un grand nombre de questions qui, bien que reliées au tarif, ne s'y rapportent pas directement. Nous présenterons maintenant, après avoir étudié la grande quantité d'information que nous avons obtenue, le résultat de nos analyses et des conclusions auxquelles nous en sommes arrivés.

2.2.2 Pouvoirs de recommandation

Une fois notre enquête complétée, nous devons, aux termes du paragraphe 23(5) de la *Loi sur le pilotage*, "faire à ce sujet une recommandation". Cette expression est ambiguë. Vraisemblablement, il s'agit du tarif auquel se réfère l'avis d'opposition qui énonce les raisons pour lesquelles il nuirait à l'intérêt public. Notre recommandation peut donc porter sur les droits eux-mêmes et sur leur montant. Peut-elle aussi porter sur la façon de calculer les unités de pilotage et sur la formule tarifaire?

Lors de sa plaidoirie, le procureur de la DMA a prétendu que notre pouvoir de recommandation au sujet des aspects techniques des tarifs, et plus particulièrement au sujet de la façon de calculer les unités de pilotage, était limité. En effet, selon la DMA, notre enquête ne doit porter que sur les droits de pilotage indiqués dans le tarif publié et non sur ceux qui peuvent être proposés comme solution de rechange dans une opposition. En conséquence, notre recommandation ne pourrait porter que sur la formule qui sert de base au tarif proposé et ne devrait pas se rapporter à une formule de rechange telle celle proposée par la FMC, par exemple.

Afin de régler cette question, il est important de se référer, à nouveau, au paragraphe

section 27(4) but the "investigation" it made did not create an adversary contest or a *lis inter partes* where the objectors were entitled to have records of the Commission, such as I have referred to, laid upon the table for them to examine and explore.

With all the respect which I have for the principle of *audi alteram partem*, which forms one of the corner-stones of our judicial system, it must be recognized that we are not dealing here with a judicial contest.

As mentioned above, at the hearing and in our investigation we have considered a great number of questions which, though connected with the tariff, are not directly related to it. We will now examine the way in which we will deal with the large quantity of information we have obtained, the result of our analyses and the conclusions at which we have arrived.

2.2.2 Powers of Making Recommendations

Once our investigation is complete, we must under subsection 23(5) of the *Pilotage Act* "make a recommendation thereon". This wording is ambiguous. It probably has to do with the tariff referred to in the Notice of Objection, stating the reasons why it would be prejudicial to the public interest. Our recommendation may thus deal with the charges themselves and their amount. Can it also deal with the way in which pilotage units are calculated and the tariff formula?

In his argument, counsel for the DMA argued that our power of making recommendations concerning the technical aspects of tariffs, and in particular the way in which pilotage units are calculated, was limited. According to the DMA, our investigation should deal only with the pilotage charges set forth in the tariff published, not those which may be proposed in an objection as an alternative. Accordingly, our recommendation should deal only with the formula used as the basis for the proposed tariff and should not be concerned with an alternative formula such as, for example, that proposed by the SFC.

To answer this question, it is necessary to refer again to subsection 23(2) of the *Pilotage*

23(2) de la *Loi sur le pilotage*, qui prévoit qu'une personne intéressée peut s'opposer à un tarif proposé pour l'unique motif que le "droit indiqué" dans un tarif des droits de pilotage nuit à l'intérêt public. Plus loin, le paragraphe 23(4) stipule que nous devons "faire, relativement au droit visé par l'opposition, l'enquête (que nous estimons) nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public". La façon de calculer un droit relève-t-elle de l'intérêt public? La réponse à cette question se trouve au paragraphe 22(2) de la *Loi* qui stipule:

> 22.(2) Une Administration est censée avoir fixé un droit si elle prescrit la façon de le déterminer.

Selon nous, le fait que le législateur ait jugé bon d'insérer ce paragraphe à l'article 22 de la *Loi* indique qu'il a considéré que la façon de déterminer un droit de pilotage est aussi importante que le droit. C'est une constituante tellement importante du droit qu'elle peut tenir lieu du droit lui-même. C'est pourquoi nous en venons à la conclusion que nous avons le devoir de nous prononcer non seulement sur les aspects pécuniaires d'un droit, mais aussi sur la constituante fondamentale qu'est la façon de le calculer. En conséquence, nous avons tous les pouvoirs nécessaires pour étudier la formule tarifaire proposée par la FMC et celle qui est proposée par la CPBSL pour la circonscription 1. Nos convictions à ce sujet sont d'autant plus fortes que, dans la *décision C.T.E. 1-75*, le Comité avait recommandé une formule tarifaire tout autre que celle qui avait été publiée, ayant jugé cette dernière défavorable aux usagers canadiens et susceptible de nuire à l'intérêt public. Nous ne pouvons nous empêcher de constater qu'à cette occasion, la DMA, dont les navires étaient favorisés par la formule que le Comité avait ainsi recommandée, n'avait pas invoqué l'argument qu'elle soulève aujourd'hui!

Ce genre de recommandations est de nature technique et se rapporte à des aspects précis du tarif. Il ne fait aucun doute que nous avons les pouvoirs les plus étendus à ce sujet et que l'Administration doit tenir compte de notre recommandation (paragraphe 23(5) de la *Loi*). Or, tant dans les procédures écrites que dans leurs plaidoiries, la plupart des opposantes et des intervenants nous ont demandé de faire des recommandations sur des aspects moins techniques mais qui ont une influence directe sur le

Act, which provides that an interested person may object to a proposed tariff solely on the ground that the "charge" in a tariff of pilotage charges is prejudicial to the public interest. Subsection 23(4) goes on to provide that the C.T.C. shall "make such investigation of the proposed charge set out in the notice of objection" as in its opinion is necessary or desirable in the public interest. Is the way in which a charge is calculated a matter within the public interest? The answer to this question is contained in subsection 22(2) of the *Act*, which provides:

> An authority shall be deemed to have fixed a pilotage charge if it prescribes a manner for determining a pilotage charge.

In our view, the fact that the legislator saw fit to insert this subsection in section 22 of the *Act* indicates that he considered that the way in which a pilotage charge is determined is as important as the charge. It is such an important aspect of the charge that it may stand in place of the charge itself. This is why we conclude that we have a duty to rule not only on the pecuniary aspects of a charge but also on the fundamental aspect of how it is calculated. We therefore have all the powers necessary to examine the tariff formula proposed by the SFC and that proposed by the CLSLP for District 1. Our conclusion on this point is reinforced by the fact that, in *Decision W.T.C. 1-75*, the Committee recommended a tariff formula other than the one published, as it felt that the latter was unfavourable to Canadian users and could be prejudicial to the public interest. We feel bound to observe that on that occasion the DMA, whose ships were favoured by the formula which the committee was recommending, did not raise the argument which it is now making.

This type of recommendation is technical in nature and relates to specific aspects of the tariff. There is no doubt that we have the widest powers in this regard and that the Authority must take our recommendation into account (subsection 23(5) of the *Act*). Both in the written pleadings and in their argument, most of the objectors and the interveners asked the C.T.C. to make recommendations on aspects which are less technical, but which have a direct bearing on the tariff and about which we have a wealth

tarif et au sujet desquels nous avons obtenu une preuve abondante. Il s'agit, entre autres, des coûts réels de l'APL, de son autonomie financière et de sa gestion, du rendement des pilotes et du droit de l'APL d'en diminuer le nombre. Quels sont nos pouvoirs quant à ces sujets qui ne se rapportent pas directement aux aspects techniques du tarif?

Pour répondre à cette question, il nous serait utile de nous référer aux décisions antérieures de la Commission où elle a fait des recommandations mais où elle a aussi attiré l'attention de l'Administration concernée sur certaines situations et suggéré des mesures correctives. Ainsi, en 1979, dans la *décision C.T.E. 3-79* relative à un tarif proposé par l'Administration de pilotage des Laurentides, le Comité a déclaré:

> Au cours d'enquêtes menées antérieurement en vertu de la *Loi sur le pilotage* le Comité a fait régulièrement des commentaires sur les activités et la gestion des différentes administrations. Il a, dans un certain nombre de cas, attiré l'attention sur ce qu'il considérait être des points faibles, et a donc formulé des recommandations sur l'apport de mesures correctives. Le Comité espérait bien sûr que l'Administration intéressée tienne compte de ces suggestions, qu'on ne saurait toutefois confondre avec les recommandations que le Comité, dans l'exercice des ses obligations en vertu du paragraphe 23(5) relativement à tout projet de tarif, doit faire à l'Administration qui doit en tenir compte. (p. 8)

Le Comité a adopté une approche semblable dans la *décision C.T.E. 9-80*. Dans cette affaire, le Comité avait accepté le tarif proposé par l'Administration de pilotage de l'Atlantique et fait une recommandation à ce sujet. Toutefois, le Comité avait tenté d'exercer une certaine influence sur l'Administration en ajoutant:

> Comme dans les décisions antérieures, le Comité fait diverses observations et suggestions prônant une réduction des coûts; cependant, c'est l'Administration qui a la responsabilité finale en ce qui concerne la rationalisation de ses opérations et le contrôle des coûts. (p. 49)

of evidence. These are, *inter alia*, the LPA's real costs, its financial self-sufficiency and its management, productivity of pilots and the right of the LPA to reduce their numbers. What are our powers regarding these matters, which are not directly related to the technical aspects of the tariff?

To answer this question, it is helpful to refer to the Commission's earlier decisions in which it made recommendations, but also drew the attention of the Authority concerned to certain situations and suggested corrective action. Thus in 1979, in *Decision W.T.C. 3-79* regarding a tariff proposed by the Laurentian Pilotage Authority, the Committee stated:

> In the course of past investigations under the *Pilotage Act*, the Committee has regularly chosen to comment upon the operations and administration of the various Authorities. It has, in a number of instances, focussed attention on what it has perceived to be shortcomings, and made suggestions as to how it believes improvements might be made. While it would be the hope and expectation of the Committee that these suggestions would be taken into account by the Authority to which they are addressed, they should not be confused with any recommendations which may be made to the Authority by the Committee in fulfilment of its obligations under section 23(5) respecting any proposed charges and by which the Authority "shall be governed". (page 8)

The Committee took a similar approach in *Decision W.T.C. 9-80*. In that case, the Committee accepted the tariff proposed by the Atlantic Pilotage Authority and made a recommendation in that regard. However, the Committee sought to exert a certain amount of influence over the Authority, adding:

> As in previous decisions, the Committee makes various observations and suggestions leading to a reduction in costs; however, the Authority has the final responsibility with regard to rationalization of its operation and cost control. (page 49)

Dans la présente affaire, nous ferons ultérieurement une recommandation au sujet du tarif proposé. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, nos pouvoirs d'enquêter sont très vastes et nous avons étudié plusieurs aspects de la gestion de l'APL qui nous paraissaient avoir une incidence sur le tarif. Le simple fait que notre enquête ait duré 51 jours est en lui-même symptomatique d'un malaise, d'un problème. Il nous paraîtrait regrettable que tant d'efforts n'aboutissent à aucun résultat concret. C'est pourquoi nous estimons devoir souligner ce que nous considérons être des anomalies, des points faibles ou des situations qu'il y aurait lieu de corriger, et proposer des mesures correctives. Notre intention n'est pas de nous immiscer dans la gestion de l'APL ni dans celle des corporations de pilotes ou celle des usagers, mais plutôt d'attirer l'attention des dirigeants de l'APL, des corporations de pilotes, des usagers et aussi du gouvernement sur des situations qui, si elles étaient corrigées, permettraient à l'APL de s'acquitter de son obligation aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, à savoir de "faire fonctionner, d'entretenir et de gérer (...) un service de pilotage efficace". Nous nous sentons d'autant plus à l'aise de faire des recommandations de cette nature que le président Bailly qui, selon la pièce APL-4, est le directeur général de l'APL et à ce titre en assure la direction et le contrôle, nous a avoué, en pleine audience, que cette dernière lui avait donné l'occasion d'apprendre beaucoup de choses. Bien qu'il ait fait preuve d'une grande assiduité à l'audience, il s'est tout de même absenté à plusieurs reprises. Nos commentaires, nos suggestions et nos recommandations ont pour but d'attirer son attention sur des choses qu'il n'a peut-être pas remarquées ou sur d'autres qui n'auraient pas encore attiré son attention. Il va sans dire que nous exhortons l'APL à tenir compte de ces recommandations tout autant que de celles qui se rapportent au tarif. Nous irons même jusqu'à suggérer qu'un comité soit constitué pour les étudier en détail et proposer les moyens de les mettre en oeuvre. Advenant qu'un nouveau tarif soit publié, qu'il fasse l'objet d'une opposition et qu'une enquête soit entreprise, il y aurait lieu d'indiquer alors au comité quelles mesures auront été prises en réponse à nos suggestions. Pour faciliter la tâche de l'APL, nous énumérerons toutes nos recommandations à la fin de la décision.

In the case under review, we will later be making a recommendation regarding the proposed tariff. However, as already indicated, our powers of investigation are very wide and we have examined several aspects of the LPA's management which seemed to us to have a bearing on the tariff. The mere fact that our investigation lasted for 51 days is in itself symptomatic of a malaise, a problem. We think it is regrettable that so much effort has not led to any concrete result. This is why we feel we should mention what we consider to be anomalies, weak points or situations which could be corrected, and suggest corrective action. Our intent is not to become involved in the management of the LPA or in that of the corporations of pilots or of users, but to draw the attention of managers of the LPA, the corporations of pilots and users as well as the government to situations which, if corrected, would enable the LPA to discharge its obligation pursuant to section 12 of the *Pilotage Act* to establish, operate, maintain and administer an efficient pilotage service. We are all the more ready to make recommendations of this kind as Mr. Bailly, who according to Exhibit LPA-4 is the LPA General Manager, and as such responsible for management and control, told us in a public hearing that he had learned a great deal from the hearing. Though he showed great concern at the hearing, he nonetheless was absent on several occasions. The purpose of our comments, suggestions and recommendations is to draw his attention to matters which he may not have noticed or to others which may not yet have come to his attention. It goes without saying that we urge the LPA to take these recommendations into account as well as those relating to the tariff. We would even go so far as to suggest that a committee be established to examine them in detail and to suggest means of implementing them. In the event that a new tariff is published, is the subject of an objection and an investigation is initiated, the Committee should then be informed as to what action has been taken in response to our suggestions. To facilitate the LPA's task, we list all of our recommendations at the conclusion of the decision.

Étant donné qu'une fois notre décision rendue, nous serons *functus officio* et n'aurons plus aucun droit de regard, nous nous permettons de suggérer au ministre des Transports et au Conseil du Trésor de suivre cette question de près.

Since once our decision has been rendered we become *functus officio* and have no further right of oversight, we take this opportunity of suggesting to the Minister of Transport and the Treasury Board that they follow up on this matter closely.

3. PROBLÈMES PARTICULIERS

Lors de l'audience, certaines questions ont été soulevées dont la portée est au delà du domaine strictement tarifaire. Cependant, dans la mesure où elles ont une incidence sur le tarif, il nous a paru nécessaire de les étudier. Nous pensons qu'il est préférable de les traiter indépendamment, avant d'aborder l'étude du coût des services de pilotage et du tarif proposé. Il s'agit des certificats de pilotage; des bateaux-pilotes; de la circonscription 3; du conseil d'administration de l'APL; de la cause Alaska; et de la demande de frais de la CPBSL.

3. SPECIFIC PROBLEMS

During the course of the hearing, certain questions were raised which lie outside specifics of the tariff regulation itself. However, where these questions bear upon the tariff, we found it necessary to study them. We feel it preferable to deal with these questions independently, before approaching the study of the cost of pilotage services and the proposed tariff. These questions concern pilotage certificates, pilot boats, District No. 3, LPA Board of Directors, the Alaska case, and request for payment of costs by the CLSLP.

3.1 Certificats de pilotage

Au cours de l'audience, nous avons entendu parler à maintes reprises des certificats de pilotage. Le certificat de pilotage permet à un capitaine ou à un officier de navire, membre de l'équipage, de piloter lui-même son navire dans une zone de pilotage obligatoire sans faire appel à un pilote breveté. Les pilotes ont prétendu qu'il s'agissait là, pour les armateurs, d'un moyen de réduire leurs coûts. Les armateurs l'ont reconnu, mais ils ont cependant prétendu que les certificats sont tellement difficiles à obtenir qu'en définitive, c'est tout comme si le règlement n'existait pas.

Cette question ne se rapporte pas directement au tarif des droits de pilotage qui fait l'objet de notre enquête. Cependant, vu son incidence possible sur les coûts de pilotage et sur les recettes de l'APL, elle nous a paru mériter une certaine étude, d'autant plus que l'une des parties a demandé que nous fassions un rapport au Ministre à ce sujet aux termes de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports*.

Après avoir brièvement exposé le contexte juridique et historique dans lequel cette question doit être étudiée, nous résumerons les divers points de vue qui nous ont été soumis. Nous donnerons ensuite notre point de vue et les conclusions auxquelles nous en sommes arrivés.

3.1 Pilotage Certificates

At the hearing, repeated mention was made of pilotage certificates. A pilotage certificate enables the master or an officer of a ship's crew to pilot the ship in a compulsory pilotage area without using the services of a licensed pilot. The pilots claimed that the use of certificates was a means for shipowners to reduce their costs. Shipowners acknowledged this fact but claimed that certificates are so difficult to obtain that in the long run, it was as if the *Regulations* did not exist.

This matter is not directly related to the tariff of pilotage charges which is the subject of our investigation. However, in view of its possible effect on pilotage costs and LPA revenue, we considered that it merited some study, especially since one of the parties requested that we report to the Minister on this matter pursuant to section 22 of the *National Transportation Act*.

We shall note briefly the legal and historical background against which this matter must be studied and summarize the various points of view submitted. Next, we shall give our point of view and resulting conclusions.

L'article 14 de la *Loi sur le pilotage* décrit la nature des règlements généraux qu'une Administration de pilotage peut établir pour atteindre ses objets. Le paragraphe 14(1) se lit comme suit:

14.(1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

a) établissant des zones de pilotage obligatoire;

b) prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire;

c) prescrivant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire;

d) prescrivant, le cas échéant, le préavis que doit donner un navire de son heure d'arrivée prévue dans une zone de pilotage obligatoire ou de son heure de départ prévue d'un endroit situé dans une zone de pilotage obligatoire, et la façon de donner ce préavis;

e) prescrivant les catégories de brevets et certificats de pilotage qui peuvent être attribués;

f) prescrivant les conditions que le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage d'une catégorie quelconque doit remplir, notamment le niveau de connaissance des lieux, de compétence, d'expérience et de connaissance de l'une des langues officielles du Canada, ou les deux, requis en sus des conditions minimales prescrites par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 42;

g) prescrivant la façon de déterminer

(i) si une personne qui demande un brevet ou un certificat de pilotage, ou

(ii) si un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage

remplit les conditions prescrites en vertu de l'alinéa f) pour la catégorie du brevet ou

Section 14 of the *Pilotage Act* describes the nature of the general regulations a pilotage authority may make for the attainment of its objects. Subsection 14(1) reads as follows:

14.(1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

(a) establishing compulsory pilotage areas;

(b) prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage;

(c) prescribing the circumstances under which compulsory pilotage may be waived;

(d) prescribing the notice, if any, to be given by a ship of its estimated time of arrival in a compulsory pilotage area or its estimated time of departure from a place in a compulsory pilotage area and the manner of giving such notice;

(e) prescribing classes of licences and classes of pilotage certificates that may be issued;

(f) prescribing the qualifications that a holder of any class of licence or any class of pilotage certificate shall meet, including the degree of local knowledge, skill, experience and proficiency in one or both of the official languages of Canada required in addition to the minimum qualifications prescribed by the Governor in Council under section 42;

(g) prescribing the manner for determining whether

(i) a person who applies for a licence or pilotage certificate, or

(ii) a licensed pilot or holder of a pilotage certificate

meets the qualifications prescribed under paragraph (f) for the class of licence or

certificat de pilotage dont il est titulaire ou dont il a demandé l'attribution, selon le cas;

h) prescrivant la façon d'attribuer les brevets et certificats de pilotage;

i) arrêtant la date et fixant le droit d'examen à payer par les candidats à un brevet ou un certificat de pilotage et le droit à payer pour l'attribution d'un tel brevet ou certificat;

j) limitant le nombre des brevets qui peuvent être attribués pour un zone de pilotage obligatoire;

k) prescrivant, en sus de l'exigence prévue au paragraphe (1) de l'article 16, les circonstances dans lesquelles un navire doit avoir à son bord un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage;

l) prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque; et

m) prescrivant les circonstances dans lesquelles un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage sera tenu d'acquérir une formation complémentaire afin de pouvoir remplir toutes conditions nouvelles prescrites en vertu de l'alinéa f) depuis l'attribution de son brevet ou de son certificat de pilotage.

Les qualités requises d'un détenteur de certificat de pilotage sont semblables à celles que possède un détenteur de brevet. En effet, le paragraphe 15(1) de la *Loi* stipule qu'une Administration doit délivrer un certificat de pilotage à toute personnne qui possède:

(...) un niveau de compétence et de connaissance des lieux de la zone de pilotage obligatoire comparable à celui que l'on exige d'un requérant qui présente une demande de brevet pour cette zone de pilotage obligatoire.

Peu de temps après sa création, l'APL a exercé ses pouvoirs d'établir des règlements généraux en matière de certificats de pilotage. Le projet de règlement fut publié dans la *Gazette du Canada*, tel que requis par le paragraphe

pilotage certificate that he holds or for the issue of which he has applied, as the case may be;

(h) prescribing the manner of issuing licences and pilotage certificates;

(i) setting the time and fixing the fee for any examination relating to the issue of a licence or pilotage certificate and the fee for issuing a licence or pilotage certificate;

(j) limiting the number of licences that may be issued for any compulsory pilotage area;

(k) prescribing the conditions, in addition to the requirement of subsection (1) of section 16, under which a ship shall have a licensed pilot or holder of a pilotage certificate on board;

(l) prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time; and

(m) prescribing the circumstances under which a licensed pilot or holder of a pilotage certificate shall be required to take further training to enable him to meet any new qualifications prescribed under paragraph (f) since his licence or pilotage certificate was issued.

The requirements for holders of pilotage certificates are similar to those for holders of licences. Indeed, subsection 15(1) of the *Act* provides that an Authority shall issue a pilotage certificate to any applicant who has:

(...) a degree of skill and local knowledge of the waters of the compulsory pilotage area equivalent to that required of an applicant for a licence for that compulsory pilotage area.

Not long after its formation, the LPA exercised its powers of making general regulations concerning pilotage certificates. Proposed regulations were published in the *Canada Gazette*, as required by subsection 14(3)

14(3) de la *Loi*. Il énonçait, entre autres, les conditions nécessaires pour obtenir un certificat de pilotage. Selon la DMA et la FMC, l'article 22 du projet de règlement rendait inutilement difficile, longue et presque impossible l'obtention d'un certificat. Elles se sont donc prévalues des dispositions du paragraphe 14(4) de la *Loi* et ont fourni un avis d'opposition au Ministre, alléguant que le projet de règlement n'était pas dans l'intérêt public. Conformément au paragraphe 14(5), le Ministre nomma alors Me David Marler pour enquêter à ce sujet. Le rapport de Me Marler fut déposé sous la cote PSLC-1.

Il nous paraît utile de relater ici certains des commentaires de Me Marler. L'une des pierres d'achoppement était le mot "comparable" utilisé à l'article 15 de la *Loi*, que nous avons cité, en partie, plus haut. Pour les pilotes, ce mot impliquait que le candidat ait accompli tout le travail exigé d'un apprenti-pilote. Pour la DMA et la FMC, par contre, le mot ne devait pas être interprété comme signifiant "identique". Me Marler en était venu à la conclusion que l'expression "niveau de compétence" au paragraphe 15(1) de la *Loi* se rapportait à la compétence du marin qui est attestée par le certificat de capitaine ou d'officier dont il est titulaire ainsi que par la durée de son expérience pratique.

Me Marler a ajouté:

> Je suis persuadé, après étude des antécédants de toute cette question et de la teneur de la loi dans l'ensemble, que le législateur voulait permettre aux marins, notamment les titulaires canadiens de certificat de capitaine et d'officier, de piloter leur propre navire lorsqu'il peut être démontré que ces personnes ont une connaissance suffisante des eaux des pilotages pour assurer la sécurité de leur propre navire et d'autres navires se trouvant dans les mêmes eaux.
>
> Malheureusement, je ne considère pas qu'une personne puisse avoir des eaux locales une connaissance comparable à celle d'un pilote breveté pour le pilotage dans une zone précise. Toutefois je crois que certains marins peuvent avoir une connaissance suffisante leur permettant de piloter leur propre navire, surtout si on se rappele qu'il s'agit bien de <u>leur propre navire</u> et non de

of the *Act*. They set forth, among other things, the conditions for obtaining a pilotage certificate. According to the DMA and the SFC, section 22 of the proposed regulations made obtaining a certificate unnecessarily difficult and lengthy and, in the end, virtually impossible. They therefore made use of the provisions of subsection 14(4) of the *Act* and filed a Notice of Objection with the Minister, claiming that the proposed regulations were not in the public interest. In accordance with subsection 14(5), the Minister then appointed Mr. David Marler, Counsel, to investigate this matter. Mr. Marler's report was filed as Exhibit PSLC-1.

It seems appropriate to note some of Mr. Marler's comments here. One point of contention was the word "equivalent" used in section 15 of the *Act*, quoted in part above. The pilots felt that this word implied that applicants had to complete all the work required of apprentice pilots. On the other hand, the DMA and the SFC did not believe it should be interpreted to mean "identical". Mr. Marler concluded that the expression "degree of skill" in subsection 15(1) of the *Act* referred to the seaman's skill as attested by the master's or officer's certificate and the duration of practical experience.

Mr. Marler added:

> After having studied the earlier history of this entire matter and the terms of the legislation in general, I am convinced that the legislator wished to enable seamen, in particular Canadian holders of master's or officer's certificates, to pilot their own ship when it can be shown that these persons have sufficient knowledge of the pilotage waters to ensure the safety of their own ship and other ships in the same waters.
>
> Unfortunately, I do not consider that a person may have a knowledge of local waters equivalent to that of a pilot licensed for pilotage in a specific area. However, I believe that some seamen may have sufficient knowledge to enable them to pilot their own ship, especially if it is noted that it is <u>their own ship</u> and not any other ship, and that this navigation takes place in local

tout autre navire, dans les eaux locales où un titulaire de certificat, par opposition à pilote, est autorisé à naviguer.

À la suite du rapport Marler, le *Règlement* tel qu'il existe aujourd'hui entra en vigueur. Les candidats doivent réussir un examen de connaissances générales et un examen oral portant sur la pratique du pilotage. Ils doivent également effectuer un certain nombre de déplacements et de voyages en été et en hiver.

Au cours de l'audience, les PSLC ont soutenu que les armateurs qui se plaignent des hausses tarifaires avaient la possibilité de demander aux capitaines et officiers de leurs navires d'obtenir des certificats de pilotage. Ils ont tenté de démontrer que cela permettrait aux usagers, et en particulier aux membres de la DMA, de réaliser des économies assez significatives. La CPBSL a abondé dans le même sens; elle a souligné que s'il existe un monopole de fait dans les services de pilotage, c'est parce que les armateurs et les officiers de la marine marchande ne se sont pas prévalus des autres possibilités que leur accorde le paragraphe 15(1) de la *Loi sur le pilotage*.

Comme il fallait s'y attendre, la DMA n'était pas d'accord avec les prétentions des pilotes. Bien au contraire. Selon la DMA, la possibilité existe peut-être en théorie, mais, en pratique, les exigences de l'article 22 du *Règlement* sur les certificats rendent presque impossible l'obtention d'un certificat. Les objections de la DMA portent essentiellement sur trois aspects: le nombre de voyages et de déplacements requis, l'examen écrit et la composition du jury de l'examen oral. Le principal témoin de la DMA à ce sujet fut le capitaine Smith, directeur de l'exploitation de la Canada Steamship Lines.

Le *Règlement* exige que le candidat au certificat effectue dix déplacements dans le port de Montréal, six dans le port de Trois-Rivières et cinq dans le port de Sorel, de même que vingt-quatre voyages dans une direction entre Montréal et Trois-Rivières, vingt-quatre entre Montréal et Québec et six durant l'hiver. Or, selon la DMA, les navires de ses membres font du cabotage et peuvent avoir à se déplacer entre divers ports; ils ne naviguent donc pas toujours entre les mêmes ports. C'est pourquoi la DMA prétend qu'il est très difficile pour un candidat

waters where holders of certificates (as opposed to pilots) are authorized to navigate.

After the Marler report was submitted, the present *Regulations* came into force. Applicants must pass a general knowledge examination and an oral examination on pilotage practice. They must also effect a number of movages and trips in summer and winter.

At the hearing, the PSLC claimed that shipowners complaining about tariff increases could ask masters and officers of their ships to obtain pilotage certificates. They tried to show that doing so would lead to quite significant savings for users, particularly DMA members. The CLSLP fully agreed: it stressed that if a *de facto* monopoly exists on pilotage services, it is because shipowners and officers of the merchant marine have not made use of the option provided for in subsection 15(1) of the *Pilotage Act*.

As might have been expected, the DMA did not agree with the pilots' claims, quite the contrary. According to the DMA, this possibility may exist in theory, but in practice the requirements of section 22 of the *Regulations*, the section which concerns certificates, make it almost impossible to obtain one. Essentially, the DMA's objections covered three points: the number of trips and movages required, the written examination and the composition of the oral Board of Examiners. The DMA's main witness on this matter was Captain Smith, Director of Operations for Canada Steamship Lines.

The *Regulations* require that applicants for certificates effect 10 movages in the Harbour of Montréal, 6 in the Harbour of Trois-Rivières and 5 in the Harbour of Sorel, as well as 24 one-way trips between Montréal and Trois-Rivières, 24 between Montréal and Québec and 6 in winter. The DMA claimed that its members' ships perform home-trade voyages and may have to navigate to and from various ports, not always the same ones. For this reason, the DMA claimed that it is very difficult for applicants to effect the required trips and movages. In

de faire les voyages et déplacements requis. De plus, les navires des compagnies membres de la DMA ne naviguent pas en hiver.

addition, DMA member companies' ships do not navigate in winter.

Le *Règlement* exige que le candidat réussisse un long examen écrit portant sur la navigation en général. Selon la DMA, les capitaines et officiers trouvent humiliant d'avoir à se soumettre à un examen théorique de ce genre. Ils en ont déjà passé un semblable pour obtenir leur certificat de capitaine ou d'officier et, depuis, ils naviguent et ont acquis une expérience pratique dont il est difficile de faire la preuve par un tel examen. Pour le réussir, il faudrait qu'ils retournent étudier quelques semaines, sinon quelques mois.

The *Regulations* require that applicants pass a lengthy written examination on general navigation. According to the DMA, masters and officers find it humiliating to have to submit to this type of theoretical examination. They have already passed a similar examination in order to obtain their master's or officer's certificate, have been navigating since that time and have acquired practical experience that is difficult to demonstrate by such an examination. In order to pass the examination, they would have to go back to study for several weeks or even several months.

En plus de l'examen écrit, les candidats doivent subir un examen oral. Aux dires de la DMA, les capitaines et officiers estiment que la composition du jury d'examen n'est pas équitable: il y a trop de pilotes. En fait, le jury est composé de représentants de l'APL, de détenteurs de brevets et d'un observateur indépendant nommé par l'APL. Le capitaine Smith nous a dit que les pilotes membres du jury ont des intérêts pécuniaires à protéger et qu'en conséquence, ils ne seraient pas impartiaux.

In addition to the written examination, applicants must take an oral examination. According to the DMA, masters and officers consider the composition of the Board of Examiners unfair; it includes too many pilots. In fact, the Board is composed of LPA representatives, licence holders and an independent observer appointed by the LPA. Captain Smith stated that pilots sitting on the Board have financial interests to protect and would therefore not be impartial.

Selon le capitaine Smith, certains capitaines et officiers ne satisferaient pas aux exigences linguistiques imposées par le *Règlement*.

According to Captain Smith, some masters and officers would not meet the linguistic requirements set out in the *Regulations*.

La DMA a également tenté de prouver que l'APL avait pris, envers les pilotes, des engagements contractuels qui vont au delà de ce que la *Loi* lui impose. On a attiré notre attention sur la clause 10.01 du contrat de service entre l'APL et les PSLC, produit sous la cote APL-22, qui se lit comme suit:

The DMA also tried to prove that the LPA had made contractual commitments with the pilots going beyond those required by the *Act*. The C.T.C.'s attention was drawn to clause 10.01 of the service contract between the LPA and the PSLC (Exhibit LPA-22), which reads as follows:

> Un certificat de pilotage ne peut être émis qu'à des personnes possédant des qualifications professionnelles ou autres, comparable à celles requises des personnes désirant obtenir un brevet de pilote.

> (Translation) A pilotage certificate may only be issued to persons with professional or other qualifications equivalent to those required to obtain a pilot's licence.

Cette clause incite la DMA à conclure que l'APL n'a aucun intérêt à émettre des certificats de pilotage et que c'est pour cette raison que les conditions auxquelles il faut satisfaire pour obtenir un certificat sont très restrictives.

This clause led the DMA to conclude that the LPA has no interest in issuing pilotage certificates and that it is for this reason that the conditions for obtaining a certificate are very restrictive.

Les autres groupes d'armateurs n'ont pas poursuivi cette question avec autant d'acharnement que la DMA mais, dans l'ensemble, ils étaient d'accord avec les vues exprimées par les témoins de la DMA. La situation des compagnies membres de la FMC est différente, étant donné qu'elles se consacrent à la navigation hauturière. Les intérêts de l'AONSL, par contre, sont semblables à ceux de la DMA. Le témoignage de M. Jean-Pierre Simard allait dans le même sens que celui du capitaine Smith.

Deux témoins de l'APL ont traité de cette question, soit le capitaine La Haye et le président Bailly. Il ressort clairement de leurs témoignages et de celui d'autres témoins que cette question n'a jamais été discutée officiellement par le conseil d'administration de l'APL. Elle fut l'objet de "conversations de corridor et de cocktail" entre certains représentants des parties intéressées, mais ces conversations n'ont jamais débouché sur quoi que ce soit de concret.

Le capitaine Guy La Haye, directeur de l'exploitation, s'est dit conscient des raisons pour lesquelles les capitaines et officiers sont réticents à se présenter à un examen théorique écrit et des lacunes qu'ils voient dans la constitution du jury de l'examen oral. Quant à la difficulté d'accomplir les voyages et déplacements requis, le capitaine La Haye a souligné qu'il n'était pas nécessaire de détenir un certificat de pilotage pour le Saint-Laurent en entier; le *Règlement* prévoit l'obtention d'un certificat restreint à une circonscription ou à une partie de circonscription. De plus, dans le cas d'un marin canadien à l'emploi d'une compagnie membre de la DMA qui ne navigue pas l'hiver, l'APL pourrait facilement accorder un certificat de pilotage saisonnier. Ce n'est que si l'officier veut obtenir un certificat pour toute la zone de pilotage obligatoire entre Montréal et les Escoumins qu'il doit respecter toutes les exigences de l'article 22 du *Règlement* et effectuer tous les déplacements et voyages requis.

M. Bailly a également témoigné sur ce point. Pour lui, l'APL a le devoir de s'assurer que quiconque fait du pilotage dans la région des Laurentides est qualifié. Il comprend difficilement que personne n'ait encore fait de demande de certificat: à son avis, si le candidat est compétent, il n'y a aucune raison qu'il ne réussisse pas l'examen. M. Bailly a indiqué qu'on lui avait déjà laissé entendre, lors de diverses conversa-

The other groups of shipowners did not pursue this matter as vigorously as did the DMA, but in general they agreed with the views expressed by the DMA's witnesses. The situation of SFC member companies is different, since they are engaged only in ocean shipping. The interests of the AONSL, on the other hand, are similar to those of the DMA. The testimony of Mr. Jean-Pierre Simard corresponded with that of Captain Smith.

Two LPA witnesses testified about this matter: Captain La Haye and Chairman Paul Bailly. Their testimony and that of other witnesses clearly showed that this matter was never officially discussed by the LPA Board of Directors. It was discussed in passing or over drinks by some representatives of the parties concerned, but these conversations never led to anything concrete.

Captain Guy La Haye, Director of Operations, stated that he knew why masters and officers were reluctant to take a written theoretical examination and understood the shortcomings they saw in the composition of the oral Board of Examiners. Concerning the difficulty of effecting the required trips and movages, Captain La Haye emphasized that it was not necessary to hold a pilotage certificate for the entire St. Lawrence; the *Regulations* provide for obtaining certificates endorsed for one district or one part of a district. In addition, in the case of Canadian seamen employed by DMA members, which do not navigate in winter, the LPA could easily grant seasonal pilotage certificates. Only if officers wish to obtain certificates for the entire compulsory pilotage area between Montréal and Les Escoumins must they meet all the requirements of section 22 of the *Regulations* and effect all the required movages and trips.

Mr. Paul Bailly, LPA Chairman, also gave testimony on this matter. In his opinion, it is the LPA's duty to ensure that every person who performs pilotage in the Laurentian region is qualified. He has difficulty understanding why no one has yet applied for a certificate: he feels that if applicants are qualified, there is no reason they should not pass the examination. He noted that during various conversations, he

tions, que les officiers des compagnies membres de la DMA avaient reçu des instructions de ne pas présenter de demande de certificat.

Le capitaine La Haye et M. Bailly sont au courant du problème, mais jusqu'à présent, à part des discussions et des conversations, ils n'ont pris aucune mesure concrète pour tenter de trouver une façon de procéder qui aurait permis à l'APL d'émettre des certificats.

Nous avons tenté de tirer au clair cette dernière question car le capitaine Smith a fait allusion au cours de son témoignage au fait que la convention collective avec la Guilde de la marine marchande du Canada contient une clause aux termes de laquelle chaque officier a le droit de refuser de présenter une demande de certificat de pilotage. Le capitaine Smith n'a pu nous expliquer l'historique de cette clause mais a tout de même produit un extrait de la convention contenant la clause en question lorsqu'on le lui a demandé. Il s'agit d'une feuille de la version anglaise d'une convention dont on nous a dit qu'elle ne comprenait pas les capitaines. Ce document fut produit sous la cote DMA-41. La clause 35.2 se lit comme suit:

> *It shall be the absolute right of any mate to refuse to apply for pilotage certificate for any district or part of district, within the jurisdiction of the Laurentian and Atlantic Pilotage Authorities, where compulsory pilotage is required by law and for so long as the same continues to be so required for vessels of Canadian Registry. Any such refusal shall not subject a mate, directly or indirectly, to any penalty whatsoever, any violation of the aforesaid shall be subject to redress in accordance with the grievance procedure within the Collective Agreement between the Company and the Guild.*

Le capitaine Smith a également indiqué que la Canada Steamship n'avait aucun programme d'aide (congés d'étude, réaménagements des horaires et des affectations) pour inciter les officiers à demander des certificats de pilotage car selon lui, leurs chances de réussite sont trop minces. Ils ne voient pas pourquoi non plus un officier détenteur de certificat aurait droit à une rémunération additionnelle.

M. Guy Rivard, vice-président aux finances de la Canada Steamship, a témoigné, en réponse

was given to understand that officers of DMA member companies had been instructed not to apply for certificates.

Captain La Haye and Mr. Bailly are aware of the problem but until now they have taken no concrete action, except for discussions and conversations, to try and find a way for the LPA to issue certificates.

We tried to clarify this last matter because, during his testimony, Captain Smith alluded to the fact that the collective agreement with the Canadian Merchant Service Guild contains a clause under which terms officers have the right to refuse to apply for pilotage certificates. Captain Smith was unable to explain the history of this clause, but on request he did produce an excerpt from the agreement containing it. The excerpt was a page from the English version of the agreement; we were told that it did not apply to masters. This document was filed as Exhibit DMA-41. Clause 35.2 reads as follows:

> It shall be the absolute right of any mate to refuse to apply for pilotage certificate for any district or part of district, within the jurisdiction of the Laurentian and Atlantic Pilotage Authorities, where compulsory pilotage is required by law and for so long as the same continues to be so required for vessels of Canadian Registry. Any such refusal shall not subject a mate, directly or indirectly, to any penalty whatsoever, any violation of the aforesaid shall be subject to redress in accordance with the grievance procedure within the Collective Agreement between the Company and the Guild.

Captain Smith also indicated that Canada Steamship Lines had no assistance program (such as educational leave or rearrangement of schedules and assignments) to encourage officers to apply for pilotage certificates, because, he said, their chances of passing were too slim. In addition, they did not see why officers holding certificates had the right to additional remuneration.

In response to questions by counsel for the DMA, Mr. Guy Rivard, Vice-president, Finance,

aux questions du procureur de la DMA, que sa compagnie avait une "philosophie de profit" qui avait pour but non seulement de rémunérer les actionnaires mais aussi d'assurer la viabilité à long terme et la position concurrentielle de l'entreprise. Dans ce contexte, selon M. Rivard, l'analyse des coûts est très importante et tous les coûts sont examinés: non seulement le carburant et la main-d'oeuvre, qui représentent entre 20 et 25 % des coûts, mais aussi les plus minuscules. Il nous a donné des exemples: les heures supplémentaires, le téléphone, la photocopie, les frais bancaires. Il a cependant avoué que jusqu'à ce qu'il entende les témoignages au cours de l'audience, il n'était pas au courant que l'APL pouvait émettre des certificats et qu'il avait toujours cru que les coûts de pilotage étaient inattaquables. Il nous a dit qu'il avait l'intention de former un comité interne pour étudier ces questions.

Par suite de ce qu'il avait entendu au cours des audiences, le président Bailly a recommandé au conseil d'administration de l'APL qu'un comité soit formé pour étudier la question des certificats de pilotage. Cette suggestion a été accueillie favorablement. En effet, le "Compte rendu de la réunion du conseil d'administration de l'APL tenue à Montréal les 26 et 27 septembre 1985", produit sous la cote APL-169, nous annonce sa formation. Le comité, présidé par un membre de l'APL, M[e] Pierre Blouin, étudiera aussi les limites des zones de pilotage obligatoires et l'assujettissement des navires au pilotage obligatoire. Il devait commencer ses travaux dès la fin de nos audiences, et toutes les parties intéressées doivent être consultées.

Depuis la fin de l'audience, nous avons appris qu'au moins une compagnie maritime avait l'intention de prendre des mesures concrètes afin qu'un de ses officiers puisse obtenir un certificat.

Avant même que nous ayons rendu notre décision, il semble donc que notre audience ait porté fruit. Nous ne pouvons que nous en réjouir et en féliciter les responsables. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Nous espérons que les démarches qui ont été entreprises aboutiront à des résultats concrets et satisfaisants, à brève échéance, sans qu'il soit nécessaire d'amender la *Loi*. Nous croyons en effet que l'émission de certificats de pilotage auraient des conséquences financières immédiates et tangibles favorables

for Canada Steamship Lines, testified that his company had a profit philosophy which purpose was not only to produce income for shareholders but also to ensure the business's long-term viability and competitive position. In this context, according to Mr. Rivard, cost analysis is very important and all costs are examined: not only fuel and labour, which represent between 20% and 25% of costs, but also the most minor costs, such as overtime, telephone, photocopying and bank charges. However, Mr. Rivard admitted that until he heard the testimony at the hearing, he was unaware that the LPA could issue certificates; he had always believed that pilotage costs were unassailable. He stated that he intended to form an internal committee to study these matters.

As a result of what he heard at the hearing, Chairman Bailly recommended to the LPA Board of Directors that a committee be formed to study the matter of pilotage certificates. This suggestion was well received. The formation of this committee is mentioned in the minutes of the meeting of the LPA Board of Directors held in Montréal on September 26 and 27, 1985 (Exhibit LPA-169). The committee, chaired by LPA member Mr. Pierre Blouin, will also study the boundaries of compulsory pilotage areas and compulsory pilotage for certain classes of ships. The committee was to begin its work immediately following the C.T.C. hearing; all the parties concerned were to be consulted.

Since completion of the hearing, we have been informed that at least one shipping company intended to take concrete steps for one of its officers to obtain a certificate.

It seems, therefore, that even before reaching our decision, the hearing has borne fruit. We can only be pleased and congratulate those responsible; it is a step in the right direction. We hope that these initiatives will produce concrete and satisfying results, without recourse to an amendment of *Act*. In fact, we believe that issuance of pilotage certificates would have immediate, tangible and positive financial consequences for shipowners and would help remedy a situation that serves only

aux armateurs. Cela contribuerait à assainir un état de choses qui ne fait qu'engendrer la méfiance entre les parties. Nous croyons néanmoins qu'il serait bénéfique que nous fassions quelques commentaires à ce sujet.

Nous n'avons pas étudié en profondeur les aspects techniques des certificats et des exigences auxquelles doit satisfaire un candidat au certificat de pilotage. Cela ne nous a paru être ni nécessaire ni souhaitable aux fins de la présente enquête. Cependant, nous serions tout à fait disposés à entreprendre une étude approfondie de la question aux termes de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports* si le Ministre le jugeait souhaitable. Une telle étude nous paraîtrait devoir être entreprise si les démarches et les travaux du Comité Blouin n'aboutissent pas à des résultats concrets d'ici le 31 août 1986.

Une première constatation s'impose: aucun certificat de pilotage n'a été émis par l'APL depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* et du *Règlement*. Cela est d'autant plus surprenant que des certificats ont été émis dans d'autres circonscriptions. De plus, il s'agit là d'une solution de rechange aux brevets qui est prévue par la *Loi*. L'article 15 est clair: une Administration peut émettre un brevet ou un certificat[1]..

La raison pour laquelle aucun certificat n'a été émis est qu'aucune demande de certificat n'a été déposée.

Cet état de fait ainsi que les conversations que certains dirigeants de l'APL ont eues avec les armateurs à ce sujet auraient dû les amener à constater qu'il y avait là un problème bien longtemps avant le début de l'audience. Le témoignage du capitaine La Haye indique en

[1] Il existe une autre possibilité qui n'est pas prévue nommément par la *Loi* mais qui existe dans la région de pilotage des Grands Lacs. Nous référons ici à l'exemption du pilotage obligatoire prévue par les alinéas 4(1)c) et 4(1)d) du *Règlement de pilotage des Grands Lacs* tel qu'amendé (*Gazette du Canada*, Partie II, vol. 117, n° 7, SOR/DORS/83-256) accordée aux navires qui naviguent uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada et dont le commandant répond aux exigences des sous-alinéas 4(1)c)(iii) et 4(1)d)(ii) dudit *Règlement*.

to generate mistrust among the parties. We believe some further comments would be helpful.

An in-depth study of the technical aspects of certificates and the requirements of applicants did not seem necessary or advisable for the purposes of this hearing and we did not conduct one. However, we would be quite willing to undertake a thorough study of the matter pursuant to section 22 of the *National Transportation Act* if the Minister deemed it advisable. Such a study would appear obligatory if the work and deliberations of the Blouin Committee do not produce concrete results by August 31, 1986.

One initial observation must be made; the LPA has not issued a single pilotage certificate since the *Act* and the *Regulations* came into force. This fact is all the more surprising since certificates have been issued in other regions. In addition, this is an alternative to licences that is provided for in the *Act*. Section 15 is clear, an Authority may issue licences or pilotage certificates (our emphasis)[1].

The reason no certificates have been issued is that no applications for certificates have been submitted.

This situation, as well as conversations between some LPA representatives and shipowners on this matter, should have led the LPA to note that a problem existed long before the start of the hearing. In fact, the testimony of Captain La Haye shows that he is well aware of

[1] There is another option, not specified in the *Act* but which exists in the Great Lakes Pilotage region. We refer here to exemption from compulsory pilotage, provided for in sections 4(1)(c) and 4(1)(d) of the *Great Lakes Pilotage Regulations*, as amended (*Canada Gazette*, Part II, Vol. 117, No. 7, SOR/83-256), which is granted to ships that navigate only on the Great Lakes or inland waters of Canada and whose master meets the requirements of sections 4(1)(c) (iii) and 4(1)(d) (ii) of the said *Regulations*.

effet qu'il est parfaitement au courant des raisons pour lesquelles les capitaines et les officiers ne veulent pas présenter de demandes. Ce n'est pas la première fois que nous constatons que les dirigeants de l'APL ont eu tendance, au cours des années, à avoir une attitude réactive face aux problèmes. On semble avoir préféré attendre qu'un problème éclate au grand jour au lieu d'être à l'affût des situations pouvant dégénérer en problèmes de façon à les corriger avant qu'il ne soit trop tard. Les certificats de pilotage n'en sont qu'un exemple de plus.

Des questions qui ont été posées par le procureur de la DMA quant à l'impossibilité pour les marins membres de la DMA d'effectuer tous les voyages et les déplacements requis par le *Règlement* et des réponses du capitaine La Haye, à l'effet que des certificats limités géographiquement et saisonniers pourraient être émis, nous ne pouvons que conclure qu'il y a un manque flagrant de communication et d'information à ce sujet.

Il nous paraît également malheureux que la DMA, qui se plaint des hausses tarifaires, n'ait fait aucun effort pour encourager ses compagnies membres à prendre des mesures pour aider les capitaines et les officiers à obtenir des certificats. La preuve démontre, sans équivoque, que l'une des compagnies membres de la DMA est partie à une convention où elle reconnaît à ses officiers le droit de refuser de présenter une demande de certificat (pièce DMA-41). Il s'agit là d'une situation pour le moins paradoxale. Certains navires, le *Ferbec* et le *Cicero* par exemple, paient chacun plusieurs centaines de milliers de dollars par année en pilotage. Or, ils font la navette entre les mêmes ports à l'année longue. Des congés d'études et des primes salariales sont autant de mesures d'incitation qui feraient peut être en sorte que les capitaines et les officiers acceptent de demander un certificat.

Nous avons répété à plusieurs reprises que nous n'étions pas un tribunal de relations de travail et que nous n'avions pas l'intention d'entrer dans les détails de la négociation des contrats de services entre l'APL et les corporations de pilotes. Ce principe s'applique tout autant, sinon plus, aux négociations entre les armateurs et la Guilde de la marine marchande. Bien loin de nous l'idée de soulever cette question. Il y a cependant lieu de souligner

the reasons for which masters and officers do not wish to apply. This is not the first time we have noted LPA representatives' tendency over the years to take a reactive approach to problems, apparently preferring to wait until problems erupt rather than anticipating situations that could degenerate into problems and correcting them before it is too late. The matter of pilotage certificates is merely another example.

Questions were asked by counsel for the DMA about the impossibility for seamen of DMA member companies to effect all the trips and movages required by the *Regulations*. Captain La Haye responded that it was possible to issue certificates with geographic and seasonal endorsements. We can only conclude that there is a clear lack of communication and information about this matter.

It seems just as unfortunate that the DMA, which is complaining of tariff increases, made no effort to encourage its member companies to take measures to assist masters and officers to obtain certificates. The evidence showed unequivocally that one member company is party to an agreement in which it recognizes the right of its officers to refuse to apply for certificates (Exhibit DMA-41). This situation is paradoxical, to say the least. Some ships, such as the *Ferbec* and the *Cicero*, each pay several hundreds of thousands of dollars per year in pilotage charges. These ships shuttle between the same ports all year long. Educational leave and salary bonuses are incentives that might lead masters and officers to agree to apply for certificates.

On several occasions, we reiterated that we were not a labour relations tribunal and did not intend to go into the details of contract negotiations between the LPA and corporations of pilots. This principle applies as much, if not more, to negotiations between shipowners and the Canadian Merchant Service Guild. Far be it for us to raise this matter. However, it is appropriate to emphasize the existence of clause 32.5 in one of the collective agreements to which

l'existence, dans une des conventions collectives à laquelle la Canada Steamship est partie, de la clause 32.5 déposée sous la cote DMA-41. Il y a tout lieu de croire que cette clause n'est pas unique et qu'il en existe de semblables dans d'autres conventions avec d'autres armateurs. Nous ne pouvons malheureusement faire de recommandation à ce sujet ni à la DMA ni à la Guilde de la marine marchande. Nous aimerions cependant attirer l'attention des parties impliquées sur ce sujet pour qu'elles prennent les mesures correctives appropriées.

Quant aux examens requis pour l'obtention du certificat, leur contenu est une question éminemment technique et nous ne sommes pas en mesure d'en traiter car, comme nous l'avons déjà dit, notre enquête n'a pas porté sur cet aspect de la question. Cependant, les commentaires suivants s'imposent.

L'article 12 de la *Loi sur le pilotage* impose à l'APL l'obligation d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer un service de pilotage pour la sécurité de la navigation. L'APL a donc l'obligation de s'assurer que les candidats au certificat, tout comme les candidats au brevet d'ailleurs, ont la compétence requise pour piloter en toute sécurité dans les eaux relevant de sa compétence. Le texte du paragraphe 15(1) de la *Loi* est clair: le niveau de compétence et de connnaissance des lieux d'un détenteur de certificat doit être comparable à celui d'un détenteur de brevet. La version anglaise utilise le mot "equivalent". L'emploi de ce mot au lieu du mot "identique", ou "identical" en anglais, nous paraît significatif. On devrait donc en tenir compte au niveau des exigences. Nous désirons rappeler ici que, dans son rapport (PSLC-1), Me Marler avait souligé que l'expression "niveau de compétence" se rapporte à la compétence du marin comme telle. Cette compétence est attestée par le certificat de capitaine ou d'officier de port qu'il détient. Elle est aussi la résultante de ses années d'expérience pratique. C'est dans ce contexte que le Comité Blouin devrait étudier la question.

Il nous est difficile d'en venir à la conclusion, comme les armateurs le suggèrent, que le jury de l'examen oral ne serait pas impartial. Aucun jury semblable n'a été constitué jusqu'à présent. Nous ne pouvons donc nous fier à l'expérience passée de l'APL car aucun des armateurs n'a incité ses officiers à demander un certificat.

Canada Steamship Lines is a party (Exhibit DMA-41). There is every reason to believe that this clause is not unique and that there are similar ones in other collective agreements with other shipowners. Although we cannot, unfortunately, make any recommendations on this matter to the DMA or the Canadian Merchant Service Guild, we would like to draw this matter to the attention of the parties involved so that they may take the appropriate corrective measures.

The content of the examinations required to obtain certificates is clearly a technical matter with which we are unable to deal since, as we have said, our investigation did not concern this aspect of the issue. However, the following comments are essential

Section 12 of the *Pilotage Act* states that the LPA must establish, operate, maintain and administer an efficient pilotage service in the interests of safety (our emphasis). The LPA must therefore ensure that applicants for certificates, like applicants for licences, have the required skill to pilot safely in the waters under its jurisdiction. The text of subsection 15(1) of the *Act* is clear; the level of skill and local knowledge of certificate holders must be equivalent to that of licence holders (our emphasis). The French version uses the word "comparable". The use of these words instead of "identical", or "identique" in French, seems significant. This distinction should therefore be taken into account where the requirements are concerned. We note here that Mr. David Marler, Counsel, in his report (Exhibit PSLC-1), stressed that the expression "level of skill" refers to the actual skill of a seaman. This skill is attested by the certificate of the master or the deck watch officer and is the result of years of practical experience. It is in this context that the Blouin Committee should study the matter.

It is difficult for us to conclude, as suggested by the shipowners, that the oral Board of Examiners is not impartial. No such board has ever been formed. We cannot, therefore, rely on past LPA experience, since no shipowner has encouraged its masters to apply for certificates. The experience of the other pilotage authorities,

L'expérience des autres administrations de pilotage où la composition du jury est semblable ne semble pas permettre de conclure qu'un tel jury serait nécessairement partial. Le danger existe cependant. Dans ce cas-ci comme dans d'autres domaines d'ailleurs, il n'est pas seulement important que justice soit rendue mais aussi qu'il paraisse que justice est rendue. Il y a lieu de faire en sorte qu'il ne se concrétise pas. Le Comité Blouin devrait se pencher sur cette question.

La DMA a attiré notre attention sur la clause 10.01 du contrat entre l'APL et les PSLC, produit sous la cote APL-22. Nous l'avons citée plus haut. On y a utilisé le mot "comparable" tout comme au paragraphe 15(1) de la *Loi*. Aucun incident n'a été mis en preuve devant nous à l'effet que l'APL avait interprété ses obligations aux termes de cet article de façon plus restrictive à cause de l'existence de la clause 10.01. Si le but de cette clause, comme plusieurs autres clauses des contrats de service, est d'incorporer le texte de la *Loi* au contrat, nous n'y voyons rien de répréhensible. Il serait sans doute préférable, cependant, d'utiliser le même vocabulaire. Si, par contre, l'intention est de restreindre les pouvoirs de l'APL, cela est répréhensible et même *ultra vires* et on devrait mettre fin à cette pratique.

Nous recommandons donc ce qui suit:

1. que le Comité Blouin poursuive ses travaux avec diligence et propose les modifications requises au *Règlement* concernant les certificats de pilotage d'ici le 31 août 1986. S'il n'y avait pas de résultat concret à cette date, il y aurait lieu que le Ministre songe à nous confier le mandat d'étudier la question aux termes de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports*;

2. que le Comité Blouin étudie plus particulièrement la nécessité d'un examen écrit, son contenu, le cas échéant, et la composition du jury de l'examen oral; et

3. que l'APL s'assure qu'il n'y ait pas de conflit entre le texte de la *Loi sur le pilotage* et les contrats de service qu'elle négocie avec les corporations de pilotes.

whose Boards of Examiners are similarly constituted, does not seem to lead to the conclusion that such a board would necessarily be partial, although the danger does exist. In this case, as in other areas, it matters not only that justice be done but that it be seen to be done. The danger must not be allowed to become reality, and the Blouin Committee should examine this matter.

The DMA drew our attention to clause 10.01 of the contract between the LPA and the PSLC (Exhibit LPA-22), quoted above. The French word "comparable" (equivalent) is used in this clause in the same way it is used in subsection 15(1) of the *Act*. No incident was mentioned to the C.T.C. as evidence that the LPA had interpreted its obligations under this section in a more restrictive manner owing to the existence of clause 10.01. If the purpose of this clause, like that of several other clauses in service contracts, is to incorporate the text of the *Act*, we see nothing reprehensible in this usage: no doubt it would be preferable to use the same vocabulary. If, on the other hand, the clause is intended to restrict the LPA's powers in this way, it is reprehensible and even *ultra vires* and this practice should be stopped.

We therefore recommend:

1. that the Blouin Committee pursue its work with dispatch and propose the required amendments to the *Regulations* concerning pilotage certificates by August 31, 1986; if no concrete results have been produced by that date, it would be appropriate for the Minister to consider giving the C.T.C. a mandate to study the matter pursuant to section 22 of the *National Transportation Act*;

2. that, in particular, the Blouin Committee study the need for a written examination, its content (if required) and the composition of the oral Board of Examiners; and

3. that the LPA ensure that there is no conflict between the text of the *Pilotage Act* and the service contracts it negotiates with the corporations of pilots.

3.2 Les bateaux-pilotes

3.2.1 Introduction

La *décision C.T.E. 1-75* recommandait à l'APL de ne réclamer que les frais réels pour les bateaux-pilotes. Depuis cette date, aux termes de l'article 12 du *Règlement sur les tarifs de pilotage*, l'APL réclame des armateurs, pour l'usage des bateaux-pilotes dont elle est propriétaire aux Escoumins, un droit de pilotage égal aux frais réels de prestation du service, sauf les dépenses administratives de l'APL. Par contre, lorsque l'APL doit retenir les services d'un contracteur indépendant pour mener le pilote à bord du navire ou le ramener à terre, à Québec et à Trois-Rivières par exemple, le droit de pilotage exigible est égal aux frais de location; ce droit est celui qui apparaît dans le "tarif 3N" du *Recueil des tarifs de transport de passagers et de marchandise par eau* de la Commission des transports du Québec.

Nous exposerons d'abord ce que nous avons appris au cours de l'audience, pour ensuite résumer les points de vue des diverses parties et enfin faire part de nos commentaires et recommandations d'abord en ce qui concerne les bateaux-pilotes qui appartiennent à des contracteurs indépendants à Québec, à Trois-Rivières et ailleurs, puis en ce qui concerne ceux qui appartiennent à l'APL aux Escoumins.

3.2.2 Bateaux-pilotes appartenant à des contracteurs indépendants

Au cours de l'audience, les membres de l'AONSL se sont plaints que l'APL leur avait imposé un droit additionnel pour les bateaux-pilotes à Trois-Rivières. Ils en ont donné comme preuve les factures déposées sous la cote AOP-1, 2 et 3. À la pièce AOP-1, qui concerne le navire *Mathilda Desgagnés*, on retrouve à la facture n° 188 M 96898 en date du 23 février 1984 un droit de 6 $ pour le "*Pilot Boat Trust Fund*" en sus du droit intitulé "*Pilot Boat Charge: Pt. des Ormes: $250.45*".

La CPBSL avait posé des questions à ce sujet lors de la conférence préparatoire le 11 juin 1985. À la suite de ces questions, dans un télex du 21 juin 1985 dont une copie se trouve à l'onglet 66 du volume 3 des documents préparés

3.2 Pilot Boats

3.2.1 Introduction

Decision W.T.C. 1-75 recommended that the LPA invoice only the actual cost of pilot boats. Since that time, under the terms of section 12 of the *Laurentian Pilotage Tariff Regulations*, the LPA has invoiced shipowners for pilotage charges equal to the actual cost of the use of its pilot boats at Les Escoumins, not including any administrative expenses incurred by the Authority in providing the boat. However, when the LPA retains the services of an independent contractor to embark or disembark pilots, at Québec or at Trois-Rivières for example, the pilotage charge payable is equal to the charge for the hire of the boat; this charge is the one referred to by the Commission des transports du Québec (CTQ) in the *Recueil des tarifs de transport de passagers et de marchandise par eau*, tariff 3N.

We shall first describe what was learned at the hearing, then summarize the various parties' points of view, and lastly give our comments and recommendations concerning pilot boats belonging to independent contractors at Québec, Trois-Rivières and elsewhere, and those belonging to the LPA at Les Escoumins.

3.2.2 Pilot Boats Belonging to Independent Contractors

At the hearing, the AONSL complained that the LPA had levied an additional charge for pilot boats at Trois-Rivières. The AONSL filed invoices (Exhibits AOP-1, 2 and 3) as evidence. Exhibit AOP-1, concerning the ship *Mathilda Desgagnés*, includes invoice No. 188 M 96898, dated February 23, 1984, on which appears a charge of $6.00 for the "Pilot Boat Trust Fund", in addition to the charge of $250.45 for a pilot boat at Pointe-des-Ormes.

At the Pre-hearing Conference on June 11, 1985, the CLSLP asked questions concerning this issue. As a result of these questions, in a telex dated June 21, 1985 (a copy of which may be found after divider 66 in Volume 3 of the

par la Commission avant le début de l'audience, la Commission avait demandé à l'APL de produire:

> Toutes informations expliquant la source, l'évolution et l'application des argents décrits dans la pièce APL-36 pour les années 1983 et 1984 comme étant "Bateaux Pilotes (Trust Fund)" et indiquer à quel poste de revenus ou de dépenses on doit l'appliquer.

La réponse de l'APL nous parvint le 27 juin. Elle se retrouve à l'onglet 73 du volume 3 des documents de la Commission et se lit comme suit:

> À la demande et à la réquisition de la Dominion Marine Association et de la Fédération Maritime, l'Administration créa un fonds en fiducie en janvier 1983, pour payer deux contracteurs fournissant les services de bateaux-pilotes à Québec et à Trois-Rivières, étant donné que ces contracteurs refusaient de fournir le service au taux proposé par l'Administration. La Pièce APL-136 illustre les revenus et dépenses afférents à ce compte en fiducie, lequel n'apparait pas dans les rapports annuels de l'Administration puisqu'il ne s'agit pas de revenus et de dépenses qui la concernent directement.

Le président Bailly nous a expliqué que depuis 1972, l'APL a toujours négocié avec succès, avec des entrepreneurs indépendants, des contrats pour les bateaux-pilotes à Trois-Rivières, à Québec et ailleurs. Par suite de l'entrée en vigueur de la politique des 6 et 5, limitant le montant des augmentations que les sociétés de la Couronne pouvaient payer ou réclamer, les contracteurs refusèrent de fournir leurs services si on ne leur accordait pas plus. Ils prétendaient que ces restrictions gouvernementales ne s'appliquaient pas à eux puisqu'ils détenaient des permis d'exploitation de la Commission des transports du Québec.

M. Bailly a discuté avec le conseil d'administration de l'APL de la solution à apporter à ce problème. Il fut décidé de consulter la DMA et la FMC. On en vint à la conclusion que les services de ces bateaux étaient indispensables, et les armateurs ont convenu que la seule solution était de constituer un fonds en fiducie dans

documents prepared by the C.T.C. prior to the hearing), the C.T.C. had asked the LPA:

> (Translation) To produce all information explaining the source, evolution and application of the sums described in Exhibit LPA-36 for 1983 and 1984 as "Pilot Boats (Trust Fund)" and to indicate to which income or expenditure item these sums should be allocated.

We received the LPA's response on June 27; it may be found after divider 73 in Volume 3 of the C.T.C.'s documents, and reads as follows:

> (Translation) At the request and urging of the Dominion Marine Association and The Shipping Federation of Canada, in January 1983 the Authority created a trust fund in order to pay two contractors providing pilot boat services at Québec and Trois-Rivières, since these contractors refused to provide the service at the rate proposed by the Authority. Exhibit LPA-136 shows the income and expenditures of this trust account, which do not appear in the Authority's annual reports since they do not directly concern the Authority.

Chairman Bailly explained that since 1972, the LPA had always successfully negotiated contracts with independent contractors for pilot boats at Trois-Rivières, Québec and elsewhere. After the 6 and 5 Program came into force, limiting the amount of increases that Crown corporations could pay or invoice, the contractors refused to provide their services unless higher rates were paid, claiming that these government restrictions did not apply to them since they held operating permits from the CTQ.

Mr. Bailly discussed the solution of this problem with the LPA Board of Directors. It was decided to consult the DMA and the SFC, and it was concluded that the services provided by these boats were indispensable. The shipowners agreed that the only solution was to create a trust fund, into which would be paid the

lequel serait versée la différence entre le montant de l'augmentation que pouvait payer l'APL et le montant de l'augmentation facturée par les contracteurs indépendants.

Les documents en vertu desquels ce fonds en fiducie fut créé furent déposés sous la cote CPBSL-6. Un premier document intitulé "Acte de Fiducie" est daté du 11 février 1983 et prévoit que la Fiducie est créée et assumée par l'APL:

> (...) aux fins de conserver et, par la suite, distribuer, suivant les clauses 5 ou 6, les sommes reçues des usagers du service de bateaux-pilotes d'un montant forfaitaire de trente dollars ($30.00) pour chaque service de bateau-pilote fourni par la compagnie Les Remorqueurs de Trois-Rivières Inc. (ci-après appelée la COMPAGNIE), lequel montant est payé en sus du montant déjà payé à l'ADMINISTRATION par les usagers, conformément au contrat de service entre l'ADMINISTRATION et la COMPAGNIE qui a expiré le 31 décembre 1982 et qui n'a pas, à ce jour été renouvelé par les parties.

Le 4 août 1983, ce document fut amendé, et la clause que nous venons de citer fut remplacée par ce qui suit:

> La présente fiducie est créée et assumée par l'ADMINISTRATION aux fins de conserver et, par la suite, distribuer, suivant les clauses 5 ou 6, les sommes reçues des usagers du service de bateaux-pilotes d'un montant forfaitaire maximum de:
>
> a) six dollars ($6.00) à partir du 1er juillet 1983 pour chaque service de bateau-pilote fourni par la compagnie Les Remorqueurs de Trois-Rivières Inc. et,
>
> b) douze dollars ($12.00) à partir du 1er juillet 1983 et trois dollars ($3.00) à partir du 1er janvier 1984 pour chaque service de bateau-pilote fourni par la compagnie Sam Vezina Inc. (ci-après appelées la COMPAGNIE comme désignant chacune en particulier, suivant le contexte), lequel montant est payé en sus du montant déjà payé à l'ADMINISTRATION par les usagers.

difference between the amount of the increase the LPA could pay and the amount of the increase invoiced by the independent contractors.

The documents under which this trust fund was created were filed as Exhibit PSLC-6. An initial document entitled "Trust Deed", dated February 11, 1983, specifies that the trust fund was to be created by and was to be the responsibility of the LPA:

> (Translation) (...) in order to keep and subsequently distribute, under the terms of section 5 or section 6, amounts received from users of the pilot boat service, amounting to a flat rate of thirty dollars for each pilot boat service provided by Les Remorqueurs de Trois-Rivières Inc. (hereinafter referred to as "the company"), in addition to the amount already paid to the Authority by users in accordance with the service contract between the Authority and the company, which expired on December 31, 1982 and which until this date has not been renewed by the parties.

On August 4, 1983, this document was amended and the passage quoted above was replaced with the following:

> (Translation) This trust fund is created by and is the responsibility of the Authority in order to keep and subsequently distribute, under the terms of section 5 or section 6, amounts received from users of the pilot boat service, amounting to a flat rate not exceeding:
>
> (a) six dollars starting July 1, 1983, for each service by a pilot boat owned by Les Remorqueurs de Trois-Rivières Inc., and
>
> (b) twelve dollars starting July 1, 1983 and three dollars starting January 1, 1984 for each service by a pilot boat provided by Sam Vezina Inc. (either company hereinafter referred to as the COMPANY, according to the context), in addition to the amount already paid to the AUTHORITY by users.

L'acceptation par la FMC et de la DMA de cette façon de procéder est consignée dans des télex de la FMC et dans une lettre des procureurs de la DMA, qui ont également été déposés sous la cote CPBSL-6.

Le montant additionnel fut réclamé de tous les usagers, qu'ils fussent ou non membres de la DMA ou de la FMC car, selon le témoignage du président Bailly, l'APL avait présumé "que tout le monde était d'accord".

L'un des procureurs de l'APL, lors de sa plaidoirie, nous a expliqué qu'une fois cette entente conclue, les négociations se poursuivirent avec les contracteurs. Quand un montant fut fixé pour les services des bateaux-pilotes, les contracteurs déposèrent leur tarif auprès de la Commission des transports du Québec qui le publia. Le procureur de l'APL a poursuivi:

> (...) eh bien, le compte qu'envoyait le propriétaire de bateau-pilote pour les transbordements était équivalent, égal à celui qu'il avait publié, lui, dans la *Gazette du Québec*, approuvé par la Commission des transports du Québec et l'Administration, conformément à ça, chargeait à tous les armateurs également ce tarif-là, lequel tarif comme je viens de dire, était approuvé par la Commission des transports du Québec.

Les volumes 6, 7, 8 et 9 du tarif 3N du *Recueil des tarifs de transport de passagers et de marchandise par eau* de la Commission des transports du Québec furent déposés sous les cotes APL-168-A, B, C et D. Ils sont entrés en vigueur le 13 avril 1982, le 31 mars 1983, le 1er avril 1984 et le 1er avril 1985, respectivement.

La pièce APL-136 est une lettre du 2 novembre 1984 adressée par le trésorier de l'APL à la FMC. Il y donne des détails au sujet du compte en fiducie: les recettes totalisent 152 535,42 $ et les dépenses, 140 268,29 $, auxquelles s'ajoutent des engagements de 7 410 $, laissant un surplus de 4 857,13 $. La lettre indique également que le droit fut aboli pour les bateaux-pilotes de Trois-Rivières le 26 mai 1984 et pour ceux de Québec le 17 août 1984.

Revenons à l'exemple que nous avons donné plus haut, à savoir la facture au *Mathilda*

Acceptance by the SFC and the DMA of this procedure is recorded in telexes from the SFC and a letter from counsel for the DMA, also filed as Exhibit PSLC-6.

The additional amount was invoiced to all users, whether members of the DMA or the SFC or not, because, according to Chairman Bailly's testimony, the LPA assumed "that everyone was in agreement".

In his argument, one of the counsel for the LPA explained that once this agreement was reached, negotiations with the contractors continued. When an amount was established for pilot boat services, the contractors filed their tariff with the CTQ, which published the tariff. Counsel for the LPA went on:

> (Translation) (...) well, the invoice sent by the owner of the pilot boat for embarking and disembarking pilots was equivalent, equal to the amount published by it in the *Gazette du Québec* and approved by the Commission des transports du Québec and the Authority, in conformity with this procedure, charged this tariff equally to all shipowners; and, as I said, this tariff was approved by the Commission des transports du Québec.

Volumes 6, 7, 8 and 9 of the CTQ's *Recueil des tarifs de transport de passagers et de marchandise par eau*, tariff 3N, were filed as Exhibits LPA-168-A, B, C and D: They came into force on April 13, 1982, March 31, 1983, April 1, 1984 and April 1, 1985 respectively.

Exhibit LPA-136 is a letter dated November 2, 1984 from the Treasurer of the LPA to the SFC. It provides details concerning the trust account: income totalling $152 535.42, expenditures of $140 268.29 and liabilities of $7 410.00, leaving a surplus of $4 857.13. The letter also indicates that the charge for pilot boats was eliminated at Trois-Rivières on May 26, 1984 and at Québec on August 17, 1984.

Regarding the example given above of the *Mathilda Desgagnés* invoice dated February 23,

Desgagnés en date du 23 février 1984 pour un service rendu le 47e jour de l'année, soit le 16 février. Le droit de 250,45 $ qui se trouve à cette facture pour le bateau-pilote à Pointe des Ormes se retrouve au tarif 3N, pièce APL-168-C, article 20, page 4. L'autre, pour le "*Pilot Boat Trust Fund*", ne se retrouve nulle part dans le tarif. Si l'on tient compte du fait que ce tarif n'est entré en vigueur que le 1er avril 1984 et si l'on se réfère au tarif précédemment en vigueur, soit la pièce APL-168-B, le montant que l'on trouve pour la période hivernale du 1er au 31 décembre 1983 et dont l'application aurait pu être prolongée après le 31 décembre 1983 est de 252 $.

Le droit "*Pilot Boat Trust Fund*" n'est pas compris dans le tarif publié par la Commission des transports du Québec. Il appert donc, à la face même de la facture, que l'APL a réclamé le droit "*Pilot Board Trust Fund*" en sus du montant réclamé par l'opérateur de bateau-pilote.

Consultons maintenant, toujours à la pièce AOP-1, la facture 189 Q 58618 pour le *Mathilda Desgagnés*. Elle est datée du 31 mai 1984 pour un voyage des Escoumins à Québec le 147e jour de l'année, soit le 26 mai 1984. La facture comprend un montant de 88,20 $ au titre "*Pilot Boat Charge: Quebec STN*" et un montant de 3 $ au titre "*Pilot Boat Trust Fund*". Or, le tarif applicable, soit la pièce APL-168-C, prévoit à l'article 25, page 11, un droit de 88,20 $. Le tarif ne contient aucun droit intitulé "*Pilot Boat Trust Fund*". À la face même de la facture, il appert que l'APL a réclamé le droit "*Pilot Boat Trust Fund*" en sus du montant publié au tarif 3N.

Il serait long et fastidieux de poursuivre cette analyse en détail pour les autres factures des pièces AOP 1, 2 et 3. Aux fins de la présente, nous désirons cependant souligner que les factures 188 M 97872 et 188 Q 58525 à la pièce AOP-1 contiennent des droits semblables. Les autres factures soumises sous la cote AOP-1 de même que les factures soumises sous les cotes AOP-2 et 3 ne contiennent pas de droit "*Pilot Boat Trust Fund*".

Aux termes de l'article 12 de son *Règlement sur les tarifs de pilotage*, le seul droit que l'APL peut réclamer est un droit égal aux frais réels. Aux termes des tarifs publiés par la Commission des transports du Québec, le seul montant que

1984 for a service provided on the 47th day of the year (February 16), the charge of $250.45 for the pilot boat at Pointe-des-Ormes may be found in Exhibit LPA-169-C, tariff 3N, section 20, page 4. The other charge, for the "Pilot Boat Trust Fund", is not contained anywhere in the tariff. Since this tariff did not come into force until April 1, 1984, and referring to the tariff previously in effect (Exhibit LPA-168-B), the amount for the winter period from December 1 to December 31, 1983 that could have been extended after the later date is $252.00.

The amount of the charge for the "Pilot Boat Trust Fund", therefore, is not included in the tariff published by the CTQ. Thus, it appears directly on the invoice that the LPA invoiced the charge for the "Pilot Boat Trust Fund" in addition to the amount invoiced by the pilot boat operator:

Invoice 189 Q 58618 concerning the *Mathilda Desgagnés*, also part of Exhibit AOP-1, is dated May 31, 1984 and is for a trip from Les Escoumins to Québec on the 147th day of the year (May 26). The invoice includes an amount of $88.20 for "Pilot Boat Charge: Quebec Station" and an amount of $3.00 for "Pilot Boat Trust Fund". The applicable tariff, found in Exhibit LPA-168-C, section 25, page 11, is $88.20, and includes no charge entitled "Pilot Boat Trust Fund": Thus, it appears directly on the invoice that the LPA invoiced the "Pilot Boat Trust Fund" charge in addition to the amount published in tariff 3N.

It would be lengthy and tedious to continue this analysis in detail for the other; we need only note that invoices 188 M 97872 and 188 Q 58525 (part of Exhibit AOP-1) include this type of surcharge. The other invoices filed as Exhibit AOP-1 and those filed as Exhibits AOP-2 and 3 do not include "Pilot Boat Trust Fund" charges.

Under the terms of section 12 of the *Laurentian Pilotage Tariff Regulations*, the LPA may only invoice charges equal to actual costs. Under the conditions of the tariffs published by the CTQ, transporters may only invoice amounts

peut réclamer un transporteur est le montant publié dans le tarif. Nous ne sommes ni un tribunal civil ni un tribunal pénal, si bien que nous ne pouvons nous prononcer plus avant sur ce sujet. Nous laissons aux intéressés le soin de prendre les mesures qu'ils jugeront appropriées. Seule l'APL relève de notre compétence. C'est donc à elle que nous restreindrons nos commentaires et nos recommandations.

La formulation qui existe actuellement et que l'on retrouve dans le tarif proposé nous paraît convenable si on la respecte. Nous osons croire que l'APL a l'intention de respecter la loi. C'est pourquoi nous ne proposons pas de changement et nous recommandons que l'APL continue à réclamer des armateurs un droit de pilotage égal aux frais de location du navire lorsqu'elle doit retenir les services d'un contracteur indépendant pour les transbordements.

Ces frais de location sont publiés par la Commission des transports du Québec. Il ne nous apparaît pas nécessaire de recommander que l'APL les publie nommément, et ce, pour plusieurs motifs. Premièrement, ils sont déjà publiés dans les recueils des tarifs de la Commission des transports du Québec, ce qui leur assure publicité et facilité d'accès. Deuxièmement, leur dépôt et leur publication par la Commission des transports du Québec les rend sujets à un processus de publicité, d'étude et de plainte le cas échéant, auquel toute personne intéressée peut prendre part si elle le désire. Troisièmement, exiger que l'APL publie nommément ces montants ferait en sorte qu'une partie pourrait déposer une objection à leur encontre auprès de notre Commission, déclenchant ainsi notre compétence. Nous serions obligés de faire enquête et de faire une recommandation à ce sujet, si bien qu'en pratique nous siégerions ni plus ni moins en appel d'une décision de la Commission des transports du Québec, ce qui nous paraît être contraire aux principes de droit constitutionnel. Finalement, aucune partie ne s'est plainte de cette façon de procéder. En effet, ce dont les membres de l'AONSL se sont plaints, c'est de se faire réclamer un montant supérieur au tarif publié par la Commission des transports du Québec. Ils se sont aussi plaints de n'avoir pas été consultés et de n'avoir pas pris part aux

published in the tariff. Since the C.T.C. is neither a civil nor a criminal court, it may say no more on this issue; responsibility for taking appropriate action is left to those concerned. Since only the LPA is subject to the C.T.C.'s jurisdiction, the C.T.C.'s comments and recommendations are directed only to this Authority.

The current formula, which is found in the proposed tariff, seems appropriate if it is applied; and we are confident that the LPA intends to obey the law. For this reason we recommend that no changes be made and that the LPA continue to invoice shipowners for pilotage charges equal to the charges for the hire of the boat when it must retain the services of an independent contractor to embark and disembark pilots.

These charges for hire are published by the CTQ. It does not seem necessary to recommend that the LPA specifically publish them, for several reasons. Firstly, their publication in the CTQ's *Recueils des tarifs* ensures that they are easily accessible. Secondly, the filing of these tariffs with the CTQ and their publication make them subject to a process of publicity, study and complaint if necessary, in which any interested person may take part. Thirdly, to require that the LPA specifically publish these amounts would result in a party being able to file an objection against them with the C.T.C., thus involving our jurisdiction. We would have to conduct an investigation and make a recommendation on the issue; in effect, we would be sitting in appeal on a CTQ decision, which seems contrary to the principles of constitutional law. Lastly, none of the parties has objected to this procedure. What the AONSL objected to was shipowners being invoiced for an amount higher than the tariff published by the CTQ. The AONSL also complained that it had not been consulted and did not take part in the negotiations between the LPA, contractors and shipowners. Counsel for the LPA acknowledged in his argument that it would have been preferable for the AONSL to have participated "directly in the meeting at which it was decided to use a trust deed". He added that the AONSL

négociations entre l'APL, les contracteurs et les armateurs. Le procureur de l'APL a d'ailleurs reconnu dans sa plaidoirie qu'il eût été préférable que l'AONSL participe "directement à cette réunion où l'on a décidé de procéder par voie d'acte de fiducie". Il a d'ailleurs ajouté que l'AONSL n'est pas partie à l'acte de fiducie et qu'elle n'est donc pas juridiquement liée par ses termes.

Dans ces circonstances, la souplesse de la formule actuelle milite, selon nous, en faveur de son maintien.

3.2.3 Bateaux-pilotes aux Escoumins

Aux Escoumins, c'est l'APL qui est propriétaire des trois bateaux-pilotes et qui fournit, elle-même, le service. À un moment donné, il devint nécessaire d'effectuer des réparations majeures au bateau-pilote *Le Basque*. Cela représentait une dépense d'environ 750 000 $ pour l'APL, et cette dernière n'avait pas une telle somme en réserve. Elle a donc conclu une entente avec les armateurs à l'effet que l'APL réclamerait un montant additionnel de 50 $ à chaque navire qui utiliserait un bateau-pilote aux Escoumins. La lettre que l'APL adressa à la FMC le 18 juillet 1980 pour confirmer cette entente fut déposée sous la cote CPBSL-3. Cette lettre contenait, entre autres, une explication de la justification de ce droit additionnel. Nous la citons *in extenso*:

> *One particularly involved question was raised during the meeting as to the propriety of increasing the pilot boat charge, both as to the purpose of the charge and as to the manner that it is being done. In fact, can the Authority establish a pilot boat charge without publishing the charge as a proposed charge (as in the case of other tariffs) in the* Canada Gazette, *Part I, as stipulated under section 23 of the* Pilotage Act?

> *The pilot boat charge, which is section 15 of the Laurentian Pilotage Tariff Regulations, was established following* Decision W.T.C. 1-75, *February 14, 1975, by the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission, following tariff hearings which had been held in Montreal and Ottawa during the fall of 1974.*

was not party to the trust deed and was therefore not legally bound by its conditions.

Under these circumstances, the flexibility of the current formula is a reason, in our view, for keeping it.

3.2.3 Pilot Boats at Les Escoumins

At Les Escoumins, the LPA owns three pilot boats and provides the service itself. At some point, it became necessary to make major repairs to the pilot boat *Le Basque*. These repairs represented an expenditure of approximately $750 000 for the LPA, which did not have such an amount in reserve. It therefore came to an agreement with the shipowners, under which the LPA would invoice each ship using a pilot boat at Les Escoumins for an additional amount of $50. The letter from the LPA to the SFC, dated July 18, 1980 and confirming this agreement, was filed as Exhibit CLSLP-3. It contained, among other things, an explanation of the justification for this additional charge, quoted below in full:

> One particularly involved question was raised during the meeting as to the propriety of increasing the pilot boat charge, both as to the purpose of the charge and as to the manner that it is being done. In fact, can the Authority establish a pilot boat charge without publishing the charge as a proposed charge (as in the case of other tariffs) in the *Canada Gazette*, Part I, as stipulated under section 23 of the *Pilotage Act*?

> The pilot boat charge, which is section 15 of the *Laurentian Pilotage Tariff Regulations*, was established following *Decisions W.T.C. 1-75*, February 14, 1975, by the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission, following tariff hearings which had been held in Montreal and Ottawa during the fall of 1974.

On this matter, the Commission ruled as follows (pages 9 and 10):

"The pilot boat service at Les Escoumins is provided by the Authority's own boats, and costs in respect of its operation are spread, as appropriate, throughout the various items of expenditure which together make up the administrative expenses.

We are of the view that charges in a tariff should relate as closely as possible to the actual costs of the service to which the particular tariff item refers, and if there is an identifiable service to which the user pay concept is applicable, this is clearly such a service. Absorbing this charge in the general pilotage charge, we do not find equitable in that all of the traffic does not avail itself of all of the services.

Reverting now to the matter under review, we have investigated this matter and isolated the cost of operating the pilot boats at Les Escoumins and the contractual costs of operating the pilot boat services at the other boarding stations. These costs may be found in Appendix 2. In the final analysis, we have decided that the circumstances of this case readily lend themselves to the formulation of a separate tariff item as made permissible by section 22 (1) of the Pilotage Act.

Whilst the users must expect to contribute to the administrative expenses of the Laurentian Pilotage Authority, we believe the additional administrative expenses incurred in isolating this charge and making a separate billing to be so small as not to warrant the imposition of further overhead. Thus, it is our view that this tariff item should correspond only to the amount charged by the contractor for the individual pilot boat trips or the actual cost to the Authority when it provides this service with its own boats. We, accordingly, recommend that the Authority make such a charge in their new tariff and invoice the ships in a manner which allows the billings for the use of pilot boats to be readily identified.

We further recommend the following wording which reflect our views in this regard, conforms to section 22 (2) of the Pilotage Act *and may subsist unchanged in future tariffs.*

On this matter, the Commission ruled as follows (pages 9 and 10):

The pilot boat service at Les Escoumins is provided by the Authority's own boats, and costs in respect of its operation are spread, as appropriate, throughout the various items of expenditure which together make up the administrative expenses.

We are of the view that charges in a tariff should relate as closely as possible to the actual costs of the service to which the particular tariff item refers, and if there is an identifiable service to which the user pay concept is applicable, this is clearly such a service. Absorbing this charge in the general pilotage charge, we do not find equitable in that all of the traffic does not avail itself of all of the services.

Reverting now to the matter under review, we have investigated this matter and isolated the cost of operating the pilot boats at Les Escoumins and the contractual costs of operating the pilot boat services at the other boarding stations. These costs may be found in Appendix 2. In the final analysis, we have decided that the circumstances of this case readily lend themselves to the formulation of a separate tariff item as made permissible by section 22(1) of the *Pilotage Act*.

Whilst the users must expect to contribute to the administrative expenses of the Laurentian Pilotage Authority, we believe the additional administrative expenses incurred in isolating this charge and making a separate billing to be so small as not to warrant the imposition of further overhead. Thus, it is our view that this tariff item should correspond only to the amount charged by the contractor for the individual pilot boat trips or the actual cost to the Authority when it provides this service with its own boats. We, accordingly, recommend that the Authority make such a charge in their new tariff and invoice the ships in a manner which allows the billings for the use of pilot boats to be readily identified.

We further recommend the following wording which reflects our views in this regard, conforms to section 22(2) of the *Pilotage Act* and may subsist unchanged in future tariffs.

In a previous Decision *(*W.T.C. 15-73, *November 23, 1973), the Commission recognized the fact that both pilot boats owned by the Authority had an estimated efficient service life to 1980:*

> *"In District 2, the Authority operates 2 pilot boats, at Les Escoumins boarding station. Both boats are, reportedly, in excellent condition, have an estimated efficient life to 1980, and from 1 February - 31 December 1972 generated a net profit of $4,299.00."*

It is also clear that the Authority is allowed to offset capital disbursements related to pilot boats, since the text of the section excludes only specifically administrative expenses incurred by it in providing the boat.

> *Therefore, a temporary capital investment charge will be included as of August 1, 1980, in the form of a single charge of one hundred and forty dollars ($140.00) since section 15 of Schedule I to the* Laurentian Pilotage Tariff Regulations *provides for:*

> *A pilotage charge in an amount equal to the actual cost (...)*

Au moment où il fut imposé par l'APL, ce droit était de nature totalement différente de celui dont nous venons de traiter et qui se rapportait aux bateaux-pilotes de Québec et de Trois-Rivières. En effet, le droit de 50 $ aux Escoumins constituait une façon de répartir entre les usagers un coût réel de l'APL, à savoir les frais de réparation du *Basque*. Nous n'y voyons donc rien de répréhensible.

La pièce APL-20, sous la rubrique Bateaux-pilotes L.E. Spc, indique qu'au cours des années une somme totale de 1 308 000 $ a été recueillie au moyen de ce droit. Or, la preuve nous révèle que les frais de réparation du *Basque* furent de 750 000 $.

Le témoignage de M. Meunier nous éclaire quant à la raison pour laquelle l'APL a continué à imposer ce droit:

> En 1981, tel que nous l'avons décrit antérieurement, il y a eu une décision de limiter les augmentations tarifaires générales à un pourcentage moindre et de continuer la charge de bateau-pilote aux Escoumins. À

In a previous *Decision (W.T.C. 15-73*, November 23, 1973), the Commission recognized the fact that both pilot boats owned by the Authority had an estimated efficient service life to 1980:

> In District 2, the Authority operates 2 pilot boats, at Les Escoumins boarding station. Both boats are, reportedly, in excellent condition, have an estimated efficient life to 1980, and from 1 February - 31 December 1972 generated a net profit of $4,299.00.

> It is also clear that the Authority is allowed to offset capital disbursements related to pilot boats, since the text of the section excludes only specifically administrative expenses incurred by it in providing the boat.

> Therefore, a temporary capital investment charge will be included as of August 1, 1980, in the form of a single charge of one hundred and forty dollars ($140.00) since section 15 of Schedule I to the *Laurentian Pilotage Tariff Regulations* provides for:

> A pilotage charge in an amount equal to the actual cost (...)

This charge invoiced by the LPA was completely different from the one dealt with above for pilot boats at Quebec and Trois-Rivières. The $50 charge at Les Escoumins constituted a means of sharing among users an actual cost to the LPA: repairs to the *Le Basque*. The C.T.C. therefore sees nothing objectionable in this procedure.

Under the heading "Bateau-pilotes L E Spc", Exhibit LPA-20 indicates that over the years, a total of $1 308 000 was collected by means of this charge. The evidence shows that the cost of repairing the *Le Basque* was $750 000.

Mr. Meunier's testimony shows why the LPA continued to invoice this charge:

> (Translation) In 1981, as we described earlier, a decision was made to limit general tariff increases to a lesser percentage and to continue the pilot boat charge at Les Escoumins. From that time on, this charge

> partir de cette date, cette charge devenait en fait (...) n'était plus en fait reliée directement à la rénovation du bateau-pilote. (p. 662, volume 5)

De l'aveu même du trésorier de l'APL, à partir de 1981, ce droit ne correspondait plus à des frais réels engagés pour les bateaux-pilotes aux Escoumins. Pour être réclamé légalement, il aurait dû être publié. Or, il ne l'a pas été. Ce qui complique les choses, c'est qu'il semble que certains armateurs aient accepté cette situation de faits. En effet, M. Meunier indique plus loin dans son témoignage (p. 857-858) que "par le jeu des ententes (ce droit) était devenu un droit de pilotage autre qu'un droit de bateaux-pilotes."

Les ententes dont il est question furent confirmées par des télex produits sous la cote CPBSL-4. Dans le premier, du 17 juin 1981, adressé au président Bailly par l'amiral Timbrell, président de la DMA, et M. J.A. Chrichton, président de la FMC, on lit ce qui suit:

> *On behalf of the Dominion Marine Association and the Shipping Federation of Canada we wish to confirm that we are agreeable to a five percent increase in pilotage charges in your districts on September 1st, 1981 plus a further increase of five percent on January 1st, 1982 together with the continuation of the Escoumins Pilot Boat surcharge of $50.00 per trip remaining in force until December 31st, 1982.*

Dans le second, du 19 juin 1981, du président Bailly au président Chrichton, on lit ce qui suit:

> *As discussed on Monday, June 15, 1981, I have reported to the Board Members of the Laurentian Pilotage Authority on June 18 and 19, 1981 the following items which were agreed upon, subject to ratification by the Board:*
>
> 1. *Increase in tariff effective September 1, 1981 of five percent and subsequent increase effective January 1, 1982 of an additional five percent and the Pilot Boat surcharge at Les Escoumins of 50.00 dollars per trip to remain in force until December 31, 1982.*

> actually became (...) was no longer actually directly related to overhaul of the pilot boat. (Page 662, Volume 5)

By the admission of the LPA's own treasurer, starting in 1981, this charge no longer corresponded to actual costs incurred for pilot boats at Les Escoumins. For this charge to have been invoiced legally, it should have been published, but it was not. The apparent acceptance by some shipowners of this state of affairs complicated matters. Later in his testimony (pages 857-858), Mr. Meunier indicated that by means of the agreements, it had become a pilotage charge apart from the pilot boat charge.

The agreements in question were confirmed by telexes filed as Exhibit PSLC-4. The first telex, dated June 17, 1981, from Admiral Timbrell, DMA President and Mr. J.A. Chrichton, SFC President to Chairman Bailly, reads in part:

> On behalf of the Dominion Marine Association and the Shipping Federation of Canada we wish to confirm that we are agreeable to a five percent increase in pilotage charges in your districts on September 1st, 1981 plus a further increase of five percent on January 1st, 1982 together with the continuation of the Escoumins Pilot Boat surcharge of $50.00 per trip remaining in force until December 31st, 1982.

The second dated June 19 1981 from Chairman Bailly to President Chrichton, reads in part:

> As discussed on Monday, June 15, 1981, I have reported to the Board Members of the Laurentian Pilotage Authority on June 18 and 19, 1981 the following items which were agreed upon, subject to ratification by the Board:
>
> 1. Increase in tariff effective September 1, 1981 of five percent and subsequent increase effective January 1, 1982 of an additional five percent and the Pilot Boat surcharge at Les Escoumins of 50.00 dollars per trip to remain in force until December 31, 1982.

Les membres de l'AONSL ne furent pas partie à ces négociations.

Abstraction faite de la non-participation de l'AONSL à ces pourparlers, nous reconnaissons qu'il s'agissait là d'une façon pratique de régler le problème des augmentations tarifaires. Cependant, nous ne pouvons ignorer qu'à partir de 1981, la facturation du montant additionnel de 50 $ pour les bateaux-pilotes aux Escoumins était en contravention du tarif, mais tel que nous l'avons dit plus haut, nous ne sommes ni un tribunal civil, ni un tribunal pénal, et nous ne pouvons nous prononcer plus avant sur le sujet.

Ce droit n'est plus imposé depuis le 1er janvier 1985.

Le projet de tarif en instance prévoit que pour les bateaux-pilotes aux Escoumins, les frais réclamés seront les frais réellement engagés moins les frais d'administration de l'APL. Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de modifier la *décision C.T.E. 1-75* à ce sujet, et nous recommandons que le tarif demeure tel que publié.

3.3 Circonscription 3

L'annexe à la *Loi sur le pilotage* décrit les régions où les administrations de pilotage doivent exercer leur compétence. La région des Laurentides est décrite comme étant:

> Toutes les eaux canadiennes sises dans la province de Québec et eaux limitrophes, au nord de l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert à l'exception des eaux de la Baie des Chaleurs au sud du Cap d'Espoir par 48 degrés 25 minutes 08 secondes de latitude nord et 64 degrés 19 minutes et 06 secondes de longitude ouest.

Pour fins administratives, la région est divisée en quatre circonscriptions:

- la 1-1: le port de Montréal,
- la 1: de Montréal à Québec,
- la 2: de Québec aux Escoumins, et
- la 3: à l'est des Escoumins.

Le pilotage n'est pas obligatoire dans la circonscription 3.

The AONSL was not a party to these negotiations.

Except for the fact that the AONSL did not participate in these negotiations, the C.T.C. acknowledges that this was a practical means of settling the problem of tariff increases. However, the C.T.C. cannot ignore the fact that invoicing the additional amount of $50.00 for pilot boats at Les Escoumins contravened the tariff. Nevertheless, as explained above, since the C.T.C. is neither a civil nor a criminal court, it can say no more on this issue.

This charge has not been invoiced since January 1, 1985.

The tariff proposal in question provides that for pilot boats at Les Escoumins, amounts invoiced shall be the actual cost, not including any administrative expense incurred by the LPA. We do not consider that there is any need to amend *Decision W.T.C. 1-75* in this regard and we recommend that the tariff remain as published.

3.3 District No. 3

The Schedule to the *Pilotage Act* describes the regions in which pilotage authorities are to exercise their jurisdiction. The Laurentian region is described as follows:

> All Canadian waters in and around the Province of Quebec, north of the northern entrance to St. Lambert Lock except the waters of Chaleur Bay south of Cap d'Espoir in latitude 48 degrees 25 minutes 08 seconds N, longitude 64 degrees 19 minutes 06 seconds W.

For administrative purposes, the region is divided into four districts:

- District No. 1-1: the Port of Montréal
- District No. 1: from Montréal to Québec
- District No. 2: from Québec to Les Escoumins
- District No. 3: east of Les Escoumins.

Pilotage is not compulsory in District No. 3.

Nous avons entendu parler à plusieurs reprises de la circonscription 3 au cours de l'audience, mais ce qui s'y passe vraiment demeure encore nébuleux. Cette circonscription fut même désignée comme "les limbes" au cours de l'audience.

Le tarif actuel prévoit à l'article 3 de l'annexe II un droit lorsqu'un pilote est à bord d'un navire dans cette circonscription. Cet article se lit comme suit:

> (3) Lorsque les services d'un pilote sont requis pour un voyage dans la circonscription n° 3, le droit de pilotage exigible est de 1.05 $ par unité plus 1.81 $ par facteur temps.

Malgré cet article, depuis quelques années, l'APL n'a rien perçu à ce titre. Le tarif proposé supprime ce droit.

Nous résumerons brièvement les témoignages que nous avons entendus au sujet de cette circonscription au cours de l'audience pour ensuite faire part de nos commentaires.

Avant de commencer, il serait bon de souligner que ce n'est que de peine et de misère que nous avons obtenu quelques bribes d'information ici et là au sujet de la circonscription 3. Le pilote Pouliot qui, jusque-là, avait témoigné avec enthousiasme et force détails au sujet du pilotage entre Québec et Trois-Rivières et des difficultés de la profession, nous a paru très réticent lorsque nous lui avons demandé ce qui se passait dans la circonscription 3 et qui y prodiguait les services de pilotage.

Le capitaine La Haye et M. Évariste Bernier, ancien membre de l'APL et président du comité au sujet de la circonscription 3, nous ont surtout parlé de leurs négociations avec l'Administration de pilotage de l'Atlantique. Les deux territoires sont contigus. La ligne de démarcation entre les deux se trouve, à toutes fins utiles, en haute mer, ce qui rend très difficile la relève d'un pilote de la région des Laurentides par un pilote de la région de l'Atlantique ou vice versa. Il est donc nécessaire, selon eux, que les activités des deux Administrations soient coordonnées et qu'elles s'entendent sur les qualifications des pilotes et les méthodes de fournir un service adéquat. Les travaux du Comité présidé par M. Bernier ont abouti à une entente le 17 octobre 1984. Le

Although District No. 3 was discussed on several occasions at the hearing, what actually occurs there remains uncertain. At the hearing, this district was even referred to as "in limbo".

Schedule II, section 3 of the current tariff provides for a charge when a pilot is aboard a ship in this district. This section reads as follows:

> (3) Where the services of a pilot are required for a trip in District No. 3, the pilotage charge is $1.05 per unit plus $1.81 per time factor.

Despite this provision, the LPA has collected no such pilotage charges for several years; the proposed tariff eliminates this charge.

We shall briefly summarize testimony given at the hearing concerning this district and then give our comments.

Before beginning, we note that it was only with great difficulty that we obtained a few scattered scraps of information about District No. 3. Pilot Pouliot, whose testimony concerning pilotage between Quebec and Trois-Rivières and the difficulties of the profession had been enthusiastic and detailed, appeared quite reticent when asked what occured in District No. 3 and who provided pilotage services there.

Captain La Haye and Mr. Evariste Bernier, a former LPA Member and Chairman of the District No. 3 committee, spoke mainly about their negotiations with the Atlantic Pilotage Authority (APA). The two territories are adjoining. For practical purposes, the line of demarcation between them is on the open sea, which makes it very difficult for an Atlantic region pilot to take over from a Laurentian region pilot or vice versa. As a result, according to these witnesses, the activities of the two Authorities must be co-ordinated and they must agree on pilot qualifications and means of providing adequate service. The work of the committee chaired by Mr. Bernier led to an agreement on October 17, 1984, and the

règlement préparé à la suite de cette entente a été adressé au bureau du Conseil privé et soumis à son approbation. Le *règlement* vise à offrir des services de pilotage dans la circonscription 3, à prescrire les conditions qu'un candidat à un brevet doit remplir comme pilote et à fixer les droits et les tarifs payables pour les brevets de pilote et la mise à l'essai des services de pilotage dans les eaux non obligatoires de la circonscription 3.

Nous avons été avisés par le procureur de l'APL, le 12 mars 1986, qu'il venait de recevoir du Conseil privé le projet de *Règlement*. Il ne restait plus alors qu'à le faire approuver par le conseil d'administration de l'APL et à le publier dans la *Gazette du Canada*.

La question semble donc réglée pour le moment, à moins qu'une personne intéressée ne loge un appel auprès du Ministre au sujet des services de pilotage ou auprès de la Commission au sujet du tarif.

Cependant, comme cette question fut discutée à plusieurs reprises lors de l'audience, nous croyons qu'il y a lieu que nous décrivions ce qui se passait et se passe encore dans cette circonscription, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement*.

Jusqu'à ces dernières années, l'APL s'occupait de fournir les services de pilotage dans la circonscription 3, mais elle a cessé de le faire. D'après le capitaine La Haye, c'est parce qu'"il y avait eu des préoccupations" à l'égard de la responsabilité de l'APL de fournir des services de pilotage par des gens qui n'avaient pas de brevet ou d'attestation de leur compétence pour piloter dans cette circonscription. Cependant, selon le capitaine La Haye, la situation dans la circonscription 3 est différente de celle qui existe dans les autres: le pilotage n'y est pas obligatoire. Ceci étant, il estime que l'APL ne peut demander aux usagers qui retiennent les services de pilotes de payer une partie des coûts associés à l'Administration du pilotage obligatoire.

Selon le président Bailly, le service facultatif de pilotage qui avait été établi par l'APL n'a pas été utilisé, les armateurs concluant des ententes directement avec les pilotes. Il a dit avoir constaté qu'à un certain moment, il y avait des "maraudeurs" dans la circonscription 3, c'est-à-

Regulations prepared as a result of this agreement were sent to the Privy Council Office for approval. The objectives of these *Regulations* are to provide pilotage services in District No. 3, to set out the conditions for pilot licences that applicants must meet and to establish the charges and tariffs for pilot licences and pilotage services in the waters of District No. 3, where pilotage is not compulsory.

On March 12, 1986, counsel for the LPA advised us that he had just received the proposed *Regulations* from the Privy Council. All that remained then was to have them approved by the LPA Board of Directors and published in the *Canada Gazette*.

The issue therefore seems settled for the moment, unless an interested party files an appeal with the Minister concerning pilotage services or with the C.T.C. concerning the tariff.

Nevertheless, since this issue was discussed repeatedly at the hearing, we think it is appropriate to describe what occurred and is still occurring in this district until the new *Regulations* come into force.

Until a few years ago the LPA provided pilotage services in District No. 3, but it no longer does so. According to Captain La Haye, this was because "there had been concern" about the LPA's responsibility in providing pilotage services in this district by people without licences or a certification of their piloting skill. However, according to Captain La Haye, the situation in District No. 3 is different from that in the other districts since pilotage is not compulsory there; he feels that the LPA may not ask users of pilotage services to pay part of the costs of administering compulsory pilotage.

According to Chairman Bailly, the optional pilotage service established by the LPA was not used; shipowners made agreements directly with pilots. He said that at one point he had noted the existence of "marauders" in District No. 3, unlicensed individuals who carried out dockings

dire des individus non brevetés qui faisaient l'accostage des navires à Sept-Îles, Baie-Comeau et deux autres ports du Golfe du Saint-Laurent. De plus, selon lui, il y aurait des marins expérimentés, mais non brevetés, qui fournissent des services que l'on pourrait qualifier génériquement de pilotage: ce serait plutôt des "ice advisors". Mais dans ce cas-là non plus, l'APL n'a pas vérifié la compétence de ces marins; elle n'a pas non plus émis de brevet pour la circonscription 3. M. Bailly a candidement déclaré que l'APL avait déjà beaucoup de pain sur la planche avec le pilotage obligatoire dans les autres circonscriptions sans avoir à se préoccuper de la circonscription 3. De plus, il nous a dit qu'il était inutile pour l'APL de tenter d'exercer le contrôle dans ce district et d'établir un système de pilotage parce que l'APL savait, dès le départ, que ce système ne fonctionnerait pas. Le système de liste de réserve ("pool") mis sur pied par la FMC fonctionne bien; la FMC est satisfaite des personnes dont elle retient les services et elle en garantit les capacités et la compétence. Quant aux ports privés, M. Bailly nous a expliqué qu'il avait tenté d'approcher les responsables et qu'il s'était fait dire que ce n'était pas un district de pilotage obligatoire et que les gens qui fournissaient les services étaient capables de s'organiser tout seuls. Selon lui, certaines compagnies, telle l'Iron Ore, ont mis sur pied des systèmes de pilotage obligatoire dans les ports qui leur appartiennent dans le but de protéger leurs intérêts, et elles croient que l'APL n'a pas à s'en préoccuper.

M. Bailly a fait cette affirmation nonobstant le rapport de l'enquête au sujet de la collision survenue le 14 novembre 1978 dans la Baie de Sept-Îles entre les navires *Cielo Bianco*, *Algobay* et *Pointe Marguerite*, où l'honorable François Chevalier, j.c.s., qui avait présidé l'enquête, avait conclu que l'exploitation du trafic maritime dans la région de Sept-Îles n'était pas suffisamment réglementée. Ce rapport fut déposé à l'audience sous la cote CPBSL-11. Le juge Chevalier a formulé un certain nombre de recommandations précises dans le but d'améliorer la sécurité de la navigation; entre autres, il a recommandé que l'APL considère sérieusement la nécessité d'émettre des brevets aux pilotes à Sept-Îles, Baie-Comeau et Port-Cartier, suite à un examen de leurs compétences. M. Bailly nous a informé que, suite à la réception du rapport du juge Chevalier, l'APL en avait étudié la portée et les conséquences. Les

of ships at Sept-Îles, Baie Comeau and two other ports in the Gulf of St. Lawrence. In addition, according to Chairman Bailly, apparently some experienced but unlicensed seamen provided what could generally be termed pilotage services; these seamen could be called "ice advisors" rather than pilots. The LPA did not monitor the skill of these seamen either, nor did it issue licences for District No. 3. Mr. Bailly stated frankly that the LPA had enough to do with compulsory pilotage in the other districts without having to concern itself with District No. 3. He also stated that it was pointless for the LPA to try to exercise control in this district or to set up a pilotage system, since it knew from the outset that such a system would not work. The pool system set up by the SFC works well; the SFC is satisfied with the persons whose services it retains and guarantees their competency and skill. Concerning private ports, Mr. Bailly explained that he had tried to approach those responsible and was told that the area was not a compulsory pilotage area and those who provided the services could manage on their own. According to Chairman Bailly, some companies, such as Iron Ore, set up compulsory pilotage systems in their ports to protect their interests; they feel that this situation does not concern the LPA.

Mr. Bailly made this statement notwithstanding the report from a study of the November 14, 1978 collision in the Bay of Sept-Îles involving the *Cielo Bianco*, the *Algobay* and the *Pointe Marguerite*; the investigation, headed by the Honourable François Chevalier, JSC, had concluded that regulation of shipping operations in the Sept-Îles area was insufficient. This report was filed at the hearing as Exhibit CLSLP-11. Mr. Justice Chevalier made some specific recommendations for improving shipping safety; among other things, he recommended that the LPA seriously consider whether licences should be issued to pilots at Sept-Îles, Baie Comeau and Port Cartier, after an examination of their skills. Mr. Bailly told the hearing that, after receiving Mr. Justice Chevalier's report, the LPA had studied its scope and effects. Its results were submitted to the LPA Board of Directors, which concluded that

résultats de cette étude ont été soumis au conseil d'administration de l'APL qui en est venu à la conclusion que les installations qui existaient dans la circonscription 3 étaient privées et que les services fournis étaient satisfaisants pour les armateurs et pour les autorités en place dans ces ports. Il fut donc décidé de ne pas intervenir.

M. Lapointe, secrétaire-trésorier de la CPBSL, nous a expliqué les relations qui ont existé entre la CPBSL et l'APL au sujet de la circonscription 3. Selon la CPBSL (et tel que relaté à la pièce CPBSL-8, une lettre adressée par M. Jean Bouchard, président de la CPBSL, au président Bailly le 17 mars 1983), en 1973, l'APL avait accepté de fournir sur demande le service de pilotage dans la circonscription 3. Elle s'était aussi engagée à émettre les brevets requis aux pilotes qui fourniraient ces services. En 1975, l'APL avait élaboré les normes et les conditions préalables à l'émission de brevets pour la circonscription 3 et avait confirmé qu'un brevet serait émis à chaque pilote qui satisferait aux conditions requises. En janvier 1976, l'APL, sous la signature de son directeur de l'exploitation, écrivit à quinze pilotes du Bas-Saint-Laurent, les avisant qu'ils satisfaisaient aux normes et que l'APL se proposait de leur remettre un brevet pour la circonscription 3. Toutefois, aucun brevet ne fut émis.

Puis, selon la CPBSL, l'APL décida unilatéralement de ne plus s'occuper de pilotage dans cette circonscription.

Les états financiers de la CPBSL révèlent que des sommes sont perçues directement par la Corporation pour les services de pilotage fournis par ses membres dans la circonscription 3. Elles sont redistribuées aux pilotes au prorata et constituent de légères recettes pour la CPBSL. Ceci a fait dire au procureur de la CPBSL que si sa cliente pouvait, avec son personnel réduit et ses faibles ressources, mettre sur pied un système de répartition et un système de perception, il ne voyait pas pourquoi l'APL, avec tous ses moyens, ne pouvait pas en faire autant, sinon plus.

L'un des procureurs de l'APL, M^e Major, nous a avisés que les agissements de sa cliente dans la circonscription 3 allaient à l'encontre de l'opinion juridique qu'il lui avait donnée dans une lettre datée du 29 mars 1984, qui fut déposée au dossier sous la cote CPBSL-10. Selon

the existing facilities in District No. 3 were private and that the services provided were satisfactory for shipowners and port authorities there. It was therefore decided not to intervene.

Mr. Lapointe, Secretary-Treasurer of the CLSLP, explained the relationships between the CLSLP and the LPA concerning District No. 3. According to this organization, and as described in Exhibit CLSLP-8 (a letter from Jean Bouchard, CLSLP President, to Chairman Bailly, dated March 17, 1983), in 1973 the LPA had agreed to provide pilotage service on request in District No. 3. It had also agreed to issue the required licences to the pilots who would provide these services. In 1975, the LPA had developed preliminary standards and conditions for the issue of licences for District No. 3 and had confirmed that a licence would be issued to each pilot who met the required conditions. In January 1976, the LPA sent letters signed by its Director of Operations to 15 pilots in the Lower St. Lawrence region, advising them that they met the standards and that the LPA was offering to issue licences to them for District No. 3. However, no licences were issued.

According to the CLSLP, the LPA then unilaterally decided to have nothing more to do with pilotage in this district.

The CLSLP's financial statements show that amounts are collected directly by the CLSLP for pilotage services provided by its members in District No. 3. They are redistributed to the pilots on a *pro rata* basis and provide a small amount of income for the CLSLP. This situation prompted counsel for the CLSLP to comment that if his client, with its small staff and limited resources, could set up a collection and redistribution system, he did not see why the LPA, with all the means at its disposal, could not do as much or more.

Mr. Louis Major, one of the counsel for the LPA, advised the hearing that his client's actions in District No. 3 were contrary to the legal opinion he had given in a letter dated March 29, 1984 (Exhibit PSLC-10). In Mr. Major' s opinion, section 12 of the *Pilotage*

l'opinion de Me Major, l'article 12 de la *Loi*, qui traite des objets d'une portée générale, ne prévoit aucune distinction quant au type de pilotage (obligatoire ou facultatif). À son avis, l'APL a pleins pouvoirs pour établir des règlements pour la circonscription 3 au sujet des brevets, des conditions de leur obtentions, des examens, etc., en vertu de l'article 14 de la *Loi*.

Les faits sont clairs. En ce moment, l'APL n'est pas mêlée directement ou indirectement aux services de pilotage ou de "*ice advisors*" fournis dans la circonscription 3. Depuis quelques années, elle n'a rien perçu comme frais de pilotage dans la circonscription 3, même si le tarif contient un article à ce sujet.

Il nous semble que cela est en contravention flagrante des objets de l'Administration aux termes de l'article 12 de la *Loi*, à savoir:

> (...) d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région indiquée dans l'annexe (...)

L'article 12 ne qualifie pas le terme "région" en spécifiant, par exemple, qu'il ne s'agirait que des parties de la région où le pilotage est obligatoire. De ceci, nous concluons que les objets s'étendent à toute la région.

Le fait que l'Administration ait adopté un *règlement* établissant des zones de pilotage obligatoire en vertu de l'alinéa 14(1)a) de la *Loi* ne la libère pas de son obligation d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer pour la sécurité de la navigation un service de pilotage efficace dans les parties de la région où le pilotage n'est pas obligatoire. La *Loi* ne fait pas non plus de distinction entre des ports publics et des ports privés à l'intérieur d'une région donnée.

L'APL prétend s'être acquittée de son obligation en en venant à une entente avec l'Administration de pilotage de l'Atlantique, dont le résultat est devant le bureau du Conseil privé. Si nous avons bien saisi la teneur de cette entente et du *Règlement* qui en fait foi, elle porte sur les services de pilotage requis par le propriétaire, le capitaine ou l'agent d'un navire dans la circonscription 3, que ce soit pour la traverser sans s'y arrêter ou pour se rendre à, ou quitter, un port de cette circonscription. Le *règlement* ne s'applique pas à un port ou à un

Act, which deals with general objects, makes no distinction between compulsory or optional pilotage. In his opinion, under section 14 of the *Act* the LPA has full authority to make regulations for District No. 3 concerning licences, conditions for obtaining them, examinations and so forth.

The facts are clear. At present, the LPA is not directly or indirectly involved in pilotage or "ice advisor" services in District No. 3. For several years, it has not collected pilotage charges in this district although the tariff includes a section on this subject.

This appears to be in clear contravention of the objects of the Authority, stated in section 12 of the *Act*:

> ...to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within the region set out (...) in the Schedule.

Section 12 does not qualify the term "region" by specifying, for example, that it applies only to the compulsory pilotage areas of the region. We therefore conclude that the objects apply to the entire region.

The fact that the Authority passed a *Regulation* establishing compulsory pilotage areas under section 14(1)(a) of the *Act* does not relieve it of its obligation to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety (our emphasis) an efficient pilotage service in those parts of the region where pilotage is not compulsory; nor does the *Act* make any distinction between public and private ports within a given region.

The LPA claimed that it has fulfilled its obligation by reaching an agreement with the Atlantic Pilotage Authority; the result of this agreement is awaiting approval from the Privy Council Office. If our understanding of the contents of this agreement and of the resulting *Regulations* is correct, the agreement deals with pilotage services required by the owner, master or agent of a ship in District No. 3 to cross the district without stopping or to enter or leave a port in the district. The *Regulations* do not apply to a port or harbour where a pilotage service

havre où il existe un service quelconque de pilotage. Nous somme d'avis que l'APL ne s'est pas entièrement déchargée de ses obligations en concluant cette entente.

Nous recommandons donc que l'APL prenne les mesures nécessaires pour exercer son mandat dans toute la circonscription 3, et ce, dans les plus brefs délais. Il serait regrettable qu'une autre collision se produise dans cette circonscription attribuable au fait que les services de pilotage ne sont pas sécuritaires. En formulant cette recommandation, nous avons présente à la mémoire la recommandation n° 3 du rapport du juge Chevalier (CPBSL-11) et aimerions en citer l'extrait suivant:

> *It is recommended, however, that the Laurentian Pilotage Authority, within whose jurisdiction Sept-Îles is situated, consider the desirability of requiring pilots at Sept-Îles to be licensed by that Authority, subject to their ability to pass an examination set by the Authority. The requirement to pass such an examination could possibly be waived for the pilots who are now employed, on the basis of their assumed competence.*
>
> *As pilotage service is provided at Port Cartier on essentially the same basis as at Sept-Îles and that both these ports are within District No. 3 of the Laurentian Pilotage area, it is further suggested that the above recommendation apply equally to Port Cartier and Baie Comeau pilotage.*

Nous avons pris note du fait que l'APL aurait étudié cette question peu de temps après la parution du rapport du juge Chevalier en novembre 1979. À cette époque, cependant, l'APL était encore plus ou moins mêlée à la supervision du pilotage dans la circonscription 3. Tel n'était plus le cas au moment de l'audience, toutefois, et nous estimons qu'il y aurait certainement lieu de réexaminer la question. Nous nous étonnons que les dirigeants de l'APL, qui se disent des gestionnaires avisés, aient considéré que la question fût réglée une fois pour toutes. En matière de sécurité, il ne faut jamais rien tenir pour acquis.

exists. It is our opinion that the LPA has not completely fulfilled its obligations by means of this agreement.

We therefore recommend that the LPA take the necessary action to carry out its mandate throughout District No. 3 as soon as possible. It would be regrettable if another collision occurred in this district due to unsafe pilotage services. In making this recommendation, we are mindful of recommendation No. 3 in Mr. Justice Chevalier's report (Exhibit CLSLP-11) and wish to cite the following passage from it:

> It is recommended, however, that the Laurentian Pilotage Authority, within whose jurisdiction Sept-Îles is situated consider the desirability of requiring pilots at Sept-Îles to be licensed by that Authority, subject to their ability to pass an examination set by the Authority. The requirement to pass such an examination could possibly be waived for the pilots who are now employed, on the basis of their assumed competence.
>
> As pilotage service is provided at Port Cartier on essentially the same basis as at Sept-Îles and that both these ports are within District No. 3 of the Laurentian Pilotage area, it is further suggested that the above recommendation apply equally to Port Cartier and Baie Comeau pilotage.

We noted the fact that the LPA studied this issue shortly after Mr. Justice Chevalier's report was published in November 1979. However, at that time the LPA was still more or less involved in the supervision of pilotage in District No. 3. Such was not the case at the time of the hearing and we consider that the issue should certainly be re-examined. We are astonished that LPA Directors, who consider themselves knowledgeable managers, should have considered the issue settled once and for all. In matters of safety, nothing must ever be taken for granted.

3.4 Composition du conseil d'administration de l'APL

Dans leurs procédures écrites, certaines des parties avaient indiqué que la gestion de l'APL laissait à désirer. Ce sujet fut abordé à maintes reprises au cours de l'audience. Ici et là au cours de la présente décision, nous avons fait nos commentaires sur certaines pratiques ou attitudes qui nous paraissent importantes et directement reliées au tarif, tel l'établissement de prévisions de trafic.

Cependant, la composition du conseil d'administration, l'attitude des membres de l'Administration de même que leur comportement ont aussi fait l'objet de nombreux commentaires. La DMA a même demandé, dans sa plaidoirie, que nous recommandions la mise en tutelle de l'APL et le remplacement de son président. Ces sujets, comme plusieurs, ne sont pas directement reliés au tarif. Ils ne peuvent donc faire l'objet d'une recommandation aux termes de la *Loi sur le pilotage*. Ils ont été débattus devant nous, de façon assez poussée, par toutes les parties en cause. À première vue, nous ne pouvons nous empêcher de constater qu'il y a un malaise. Pour permettre à toutes les personnes concernées, membres de l'Administration, pilotes, usagers et même le ministre des Transports d'avoir le bénéfice de notre longue audience, nous estimons qu'il est approprié de faire le point de la situation, de dire ce que nous croyons être le problème et de suggérer quelques solutions.

L'article 3 de la *Loi sur le pilotage* prévoit que chaque Administration est composée d'un président et d'au plus six autres membres qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour occuper leur poste pendant au plus dix ans. Aux termes du paragraphe 6(1) de la *Loi*, le gouverneur en conseil peut nommer l'un des membres d'une Administration, autre que le président, pour en assumer les fonctions de vice-président. Le paragraphe 7(1) prévoit que c'est le président qui est le directeur de l'Administration et assume la direction et les contrôle des affaires; il peut exercer les pouvoirs qui peuvent lui être conférés par règlement intérieur de l'Administration. Si le président est absent ou incapable, le paragraphe 7(2) stipule que le vice-président fait fonction de président.

3.4 Composition of the LPA Board of Directors

In their written presentations, some parties indicated that LPA management was inadequate; this subject was brought up repeatedly at the hearing. In various places in this decision, we have given our comments on certain practices or attitudes we consider important and directly related to the tariff, such as the preparation of traffic forecasts, for example.

However, many comments were made about the composition of the Board of Directors, the attitude of Authority members and their behaviour. In argument, the DMA even requested a recommendation from us that the LPA be put under trusteeship and its Chairman replaced. These matters, like several others, are not directly related to the tariff and may not, therefore, be the subject of a recommendation under the *Pilotage Act*. They were discussed before the C.T.C. at considerable length by all the parties involved. On the face of it, we cannot help but note that something is wrong. To give all those concerned (Authority members, pilots, users and even the Minister of Transport) the benefit of our lengthy hearing, we consider it appropriate to sum up the situation, state what we believe to be the problem and suggest some solutions.

Section 3 of the *Pilotage Act* provides that each Authority shall consist of a chairman and not more than six other members appointed by the Governor in Council to hold office for a term not exceeding ten years. Under subsection 6(1) of the *Act*, the Governor in Council may appoint one of the members of an Authority, other than the chairman, to be vice-chairman. Subsection 7(1) provides that the chairman is the chief executive officer of the Authority and has the direction and control of its business; he may exercise such powers as may be conferred on him by a by-law of the Authority. In the absence or incapacity of the chairman, subsection 7(2) provides that the vice-chairman shall act as chairman.

Aux termes de l'article 8, le gouverneur en conseil peut fixer la rémunération du président et du vice-président alors que les autres membres ne reçoivent qu'une indemnité journalière pour chaque jour où ils s'occupent des affaires de l'Administration. Le président et le vice-président travaillent donc à plein temps pour l'Administration, alors que les autres membres peuvent occuper d'autres fonctions. Le président de l'APL est M. Paul Bailly. Il a été nommé en 1972. Auparavant, il avait été pilote et s'était occupé très activement des questions de pilotage. Il avait été président de sa corporation locale et avait fondé la Fédération des pilotes du Saint-Laurent dont il était devenu le premier président à la fin des années cinquante. Le vice-président est M. Yvon Matte. Il a d'abord oeuvré pendant dix ans dans la vérification publique. Par la suite, il a travaillé dans l'industrie pendant deux ans jusqu'en 1966 lorsqu'il est entré au service du gouvernement fédéral. Il a été nommé vice-président en mars 1972. Du témoignage de MM. Bailly et Matte, nous avons pu nous faire une idée de la division des tâches qui s'est établie entre eux au cours des années. On semble en être arrivé à une direction bicéphale dont l'élément exploitation relève du président et l'élément administration, du vice-président.

Des cinq autres membres de l'APL, deux représentent les armateurs: M. Jacques Regnaud, vice-président marketing de la Canadian Shipbuilding and Engineering Limited (une des filiales de la Canada Steamship Lines) et membre de la DMA, et M. M.B. Milner, qui travaille pour l'une des compagnies membres de la FMC. Deux autres membres de l'APL sont des pilotes, soit MM. Vilandré Lafleur, qui est aussi membre de la CPBSL, et André de la Chevrotière, qui est membre des PSLC. Le septième membre est choisi par le gouverneur en conseil pour représenter l'intérêt public; en l'espèce, il s'agit de Me Pierre Blouin, de Québec. Il semble que les autres Administrations de pilotage sont constituées de la même façon.

L'article 9 de la *Loi* prévoit qu'une Administration peut employer les cadres et les employés nécessaires, dont les pilotes. Nous avons entendu deux cadres au cours de l'audience, soit M. Bernard Meunier, trésorier, et le capitaine Guy La Haye, directeur de l'exploitation.

Under section 8, the Governor in Council may fix the remuneration of the Chairman and Vice-chairman, while other members receive only a daily allowance for each day that they are engaged in the business of the Authority. The Chairman and Vice-chairman thus work for the Authority full-time, while the other members may occupy other positions. The LPA Chairman is Mr. Paul Bailly, appointed in 1972, a former pilot who had been very actively involved in pilotage issues. Previously, he was President of his local corporation, founder of the Fédération des pilotes du Saint-Laurent and in the late 1950s, its first President. The Vice-chairman is Mr. Yvon Matte, who worked for ten years in public auditing and then for two years in industry before joining the federal public service in 1966. He was appointed Vice-chairman in March 1972. The testimony of Messrs. Bailly and Matte outlined the division of work that had developed between them over the years; they seemed to have established a dual system of management, with the Chairman responsible for operations and the Vice-chairman for administration.

Two of the five other LPA Members represent shipowners; Mr. Jacques Regnaud is Vice-president in charge of marketing for Canadian Shipbuilding and Engineering Limited, a subsidiary of the DMA member company Canada Steamship Lines, and Mr. M.B. Milner who works for an SFC member company. Two other LPA members are pilots; Mr. Vilandré Lafleur is a member of the CLSLP and Mr. André de la Chevrotière, a member of the PSLC. The seventh member is chosen by the Governor in Council to represent the public interest; in this case, it is Mr. Pierre Blouin of Québec. The other Pilotage Authorities appear to be constituted in the same way.

Section 9 of the *Act* provides that an Authority may employ such officers and employees as are necessary, including pilots. At the hearing two officers were heard: Mr. Bernard Meunier, Treasurer and Captain Guy La Haye, Operations Director.

Au sein du conseil d'administration, des comités permanents et des comités *ad hoc* ont été créés pour traiter de problèmes particuliers: le comité sur le pilotage dans la circonscription 3, le comité tarifaire, dont nous avons discuté ailleurs, les comités de négociation avec les diverses groupes de pilotes, etc.

Les plaintes au sujet du conseil d'administration de l'APL que nous avons entendues au cours de l'audience peuvent être regroupées en deux catégories: a) celles se rapportant à la composition du conseil d'administration, et b) les autres, qui découlent des précédentes dans une certaine mesure, se rapportant au rôle des membres de l'APL et au fonctionnement de l'APL.

La question de la composition du conseil d'administration de l'APL a d'abord été soulevée par la DMA et plus particulièrement par son président, Norman Hall. Certaines parties ont plus ou moins emboîté le pas.

Selon M. Hall, le conseil d'administration de l'APL tel qu'il est présentement constitué penche en faveur des pilotes; en effet, pour lui, le conseil d'administration compte trois membres qui représentent les pilotes puisque le président Bailly est un ancien pilote, alors qu'il n'y a que deux représentants des usagers. M. Hall préférerait voir une plus forte représentation des usagers. Il reconnaît néanmoins qu'il est nécessaire que les pilotes soient représentés au niveau du conseil puisque ce sont eux qui fournissent des services à l'Administration. Néanmoins, selon lui, il n'est pas indispensable que ces représentants soient des pilotes: un homme d'affaire impartial avec une connaissance et une expérience étendues dans le domaine de la gestion et de l'exploitation ferait tout aussi bien l'affaire. De la même façon, il est important que les usagers soient représentés au niveau du conseil d'administration. À son avis, à cause du déséquilibre des forces qui existe actuellement, les membres décident non pas en fonction de l'intérêt de l'APL mais en fonction des intérêts qu'ils représentent. Pour M. Hall, il est regrettable qu'un projet de tarif puisse être adopté, comme ce fut le cas en l'espèce, alors que les deux représentants de l'industrie s'y sont opposés.

L'AONSL a abondé dans le même sens. Selon ses membres, il est important que le conseil d'administration soit composé d'administra-

Within the Board of Directors, standing and *ad hoc* committees have been created to deal with specific problems, including the committee on pilotage in District No. 3, the tariff committee (discussed elsewhere) and the committees for negotiations with the various pilot groups, etc.

Complaints at the hearing concerning the LPA Board of Directors may be divided into two categories: those dealing with the composition of the Board and others, which follow to some extent from the first category, concerning the role of LPA members and its operations.

The issue of the composition of the LPA Board of Directors was first raised by the DMA, and in particular by its President, Mr. Norman Hall. Some parties followed suit to varying degrees.

According to Mr. Hall, the present composition of the LPA Board of Directors favours the pilots; three of its members represent pilots, since Chairman Bailly was a former pilot, while there are only two user representatives. Mr. Hall would prefer to see the users more strongly represented. Nevertheless, he recognized the necessity of pilot representation on the Board since it was the pilots who provided services to the Authority. However, he maintained, it was not indispensable that these representatives be pilots; an impartial businessman with broad knowledge of and experience in the area of management and operations would be equally suitable. Similarly, it was important that users be represented on the Board. According to Mr. Hall, as a result of the current imbalance of power, members made decisions based, not on the interests of the LPA, but on the interests they represented. He felt it was regrettable that a proposed tariff could be adopted, as in the present case, when both industry representatives were opposed to it.

The AONSL fully agreed. The AONSL felt it was important that the Board of Directors be composed of experienced managers with the

teurs chevronnés ayant toute l'indépendance nécessaire vis-à-vis tant des armateurs que des pilotes. De plus, étant donné que c'est l'État qui a rendu les services de pilotage obligatoires et qui a imposé à l'Administration l'obligation de s'autofinancer, il devrait s'assurer par une présence constante et forte au sein du conseil d'administration que ces objectifs soient atteints.

La FMC n'a pas été aussi virulente que la DMA dans ses commentaires quant à la composition du conseil d'administration de l'APL, mais il ressort de ce que nous avons entendu qu'elle estime elle aussi qu'il y a un certain déséquilibre quant à la représentativité des membres.

La seconde catégorie d'objections se rapporte au fonctionnement du conseil d'administration et au rôle des membres.

Selon le président Bailly, le rôle d'un membre du conseil d'administration est d'agir comme conseiller du président et du vice-président afin de leur permettre de faire en sorte que l'APL fournisse un service de pilotage sérieux, sûr et satisfaisant. Il a reconnu qu'au cours des années, il y a eu des situations conflictuelles plus ou moins prononcées selon les sujets, mais que, dans l'ensemble, au cours des treize dernières années, le système a bien fonctionné.

M. Regnaud est le seul membre présentement en fonction, autre que le président ou le vice-président, qui ait témoigné devant nous. Il représente la DMA, et considère qu'il a été nommé pour voir à ce que l'APL soit bien administrée. Il est parfois déchiré entre son rôle de membre de l'Administration et celui de représentant d'un groupe d'usagers. Il ne se sent pas obligé de faire rapport de façon servile à la DMA et ne reçoit pas d'instruction de ce groupe d'usagers quant à sa façon de décider: il décide en son âme et conscience selon ce qu'il croit être les meilleurs intérêts de l'APL.

Le conseil d'administration se réunit régulièrement toutes les six semaines. À l'occasion, il tiendra des assemblées extraordinaires. M. Regnaud nous a fait part d'une pratique de l'APL à l'effet que les membres ne reçoivent, avant une réunion, aucun document à l'appui des points à l'ordre du jour. Les documents ne leur sont remis que lors des réunions. De plus, M. Regnaud nous a dit que durant les négociations avec les pilotes, par exemple, l'analyse de

necessary independence from both shipowners and pilots. In addition, since it was the government which had made pilotage services compulsory and directed the Authority to operate on a self-sustaining financial basis, it should ensure that these objectives were met by means of strong, permanent representation on the Board of Directors.

Although the SFC's comments about the composition of the LPA Board of Directors were not expressed as strongly as those of the DMA, it was apparent that it, too, considered representation on the Board rather unbalanced.

The second category of objections concerned the operations of the Board of Directors and the role of its members.

According to Chairman Bailly, the role of members of the Board was to act as advisers to the Chairman and Vice-chairman, to enable them to ensure that the LPA provided a responsible, safe and satisfactory pilotage service. He acknowledged that over the years and depending on the issue, situations had arisen that involved varying degrees of conflict; however, he felt that over the past 13 years the system had in general worked well.

Aside from the Chairman and Vice-chairman, Mr. Jacques Regnaud was the only current member to testify at the hearing. Representing the DMA, he felt that he had been appointed to ensure that the LPA was well-managed. He said that at times, he felt torn between his roles as a member of the Authority and as a representative of a user group. He did not feel obliged to report slavishly to the DMA and did not receive instructions from the DMA regarding his decisions. His decisions were his own and followed his conscience in accordance with what he believed to be the best interests of the LPA.

The Board of Directors meets regularly every six weeks and occasionally holds special meetings. Mr. Regnaud told the hearing about an LPA practice; before meetings, members did not receive any documents concerning agenda items. Documents were only distributed to them at the meetings. He also said that during negotiations with pilots, for example, analysis of the financial impact of the pilots' requests was discussed only verbally. There were no

l'impact financier des demandes des pilotes n'est discutée que verbalement. Aucun document ne leur permet d'étudier et d'analyser le sujet en détail.

Le président Bailly a expliqué qu'il avait décidé d'agir ainsi à cause de ce qu'il a appelé "la politique des doigts collants", à laquelle nous avons déjà fait allusion. Pour lui, c'est la seule façon de réduire au minimum les conflits d'intérêts qui résultent de ce que certains membres représentent les pilotes, et d'autres, les usagers. Il avait constaté, à un moment donné, que certains membres transmettaient aux groupes d'usagers ou de pilotes dont ils faisaient partie des copies des documents qui leur étaient remis. Il a donc demandé que les documents soient distribués uniquement au moment des réunions et qu'ils soient rendus à la fin des réunions. Sur demande, des exceptions étaient faites à cette règle.

Que conclure de toute cette preuve que nous avons tenté de résumer brièvement?

Il y a lieu de souligner qu'il nous est difficile de rendre les impressions que nous avons ressenties face au comportement et à l'attitude des témoins devant nous. De l'ensemble de ce que nous avons vu et entendu, qu'il nous soit permis de souligner que nous avons été frappés par l'impuissance des dirigeants et non pas, comme certains l'ont prétendu, par leur mauvaise foi ou leur malhonnêteté. Nous rejettons donc toute allégation en ce sens: en effet, on ne fait pas qu'alléguer la mauvaise foi ou la fraude; il faut la prouver — même dans une enquête comme celle-ci. Or, nous n'avons aucune preuve devant nous qui nous permettrait d'en venir à cette conclusion.

Comme l'a souligné la CPBSL, la constitution du conseil d'administration est l'aboutissement des travaux de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, la Commission Bernier, dont nous avons déjà parlé. Le but était de mettre sur pied un organisme qui servirait d'intermédiaire entre les pilotes et les armateurs. Nous reconnaissons, tout comme la CPBSL, qu'un organisme ainsi constitué met en présence des individus qui représentent des groupes ayant des intérêts opposés et qu'il est donc normal qu'il y ait, à l'occasion, une certaine

documents enabling members to study and analyse the subject in detail.

Chairman Bailly explained that he had adopted this procedure because of what he described as "sticky fingers", a phenomenon we have discussed elsewhere. In his opinion, this was the only way to minimize conflicts of interest arising from the fact that some members represented pilots and others represented users. At one point, he had noted that some members were forwarding copies of the documents provided to the pilot or user groups of which they were members. Mr. Bailly therefore requested that documents be distributed only at meetings and that they be returned at the end of the meetings. On request, exceptions to this rule were made.

What conclusions can be drawn from all this evidence which we have tried to summarize briefly?

We must note that it is difficult to give our impressions of witnesses' behaviour and attitudes. Out of all we have seen and heard, what strikes us is the powerlessness of management and not, as some parties claimed, their bad faith or dishonesty. We therefore reject any such allegation; bad faith or fraud cannot simply be alleged, they must be proven, even in an investigation such as this one. We have no evidence that would allow us to reach such a conclusion.

As the CLSLP noted, the formation of the Board of Directors was the outcome of work by the Royal Commission on Pilotage, the Bernier Commission, which we have discussed already. The purpose was to set up an organization that would act as an intermediary between pilots and shipowners. Like the CLSLP, we recognize that an organization thus constituted brings together individuals representing groups with conflicting interests and that on occasion, attitudes of conflict or confrontation are normal. This case, however, is more than simply a confrontation

attitude de conflit ou de confrontation. Mais, en l'espèce, il y a plus qu'une simple confrontation dont normalement devrait jaillir la lumière et le consensus: il y a dialogue de sourds.

En théorie, le fait que les armateurs et les pilotes soient représentés au conseil d'administration devrait permettre une analyse objective des problèmes, étant donné que les usagers et les fournisseurs de service auraient l'opportunité d'exposer leur point de vue respectif. Tel ne semble pas être le cas ici.

Notre enquête n'ayant pas pour mandat d'étudier cette question de façon détaillée, nous ne nous y sommes pas attardés. Il nous aurait fallu encore plus de temps et plus d'experts pour mener à bien cette tâche. C'est donc uniquement à la lumière de ce que nous avons entendu que nous croyons pouvoir dire que l'une des causes des difficultés que traverse l'APL est sans doute que certains des membres sont très fortement liés aux groupes dont ils sont issus. Ils sont très près des conflits inhérents entre les usagers et les fournisseurs et ont beaucoup de difficultés à prendre leurs distances par rapport à ces groupes.

Que faire pour éviter qu'une telle situation nuise au fonctionnement efficace de l'Administration? De la même façon qu'il y a deux catégories de problèmes, il nous semble y avoir deux catégories de solutions.

Quant au conseil d'administration, il y a lieu de souligner qu'il est limité à sept membres par la *Loi sur le pilotage*. D'autre part, une certaine tradition s'est établie depuis 1972 car, tant dans les Laurentides que dans les autres régions de pilotage, on a nommé comme membres des Administrations des représentants des armateurs et des représentants des pilotes. Le cinquième membre qui n'est pas nommé à plein temps n'est aucunement lié aux uns ou aux autres. La question de savoir s'il s'agit de la meilleure façon possible de constituer une Administration peut être débattue *ad infinitum*. Ce qui paraît un excellent modèle théorique peut se révéler tout autre à l'usage. Nous en avons un bon exemple en l'instance. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer si cela est attribuable aux structures ou aux personnes en place.

Il nous paraît nécessaire d'avoir la présence de représentants des armateurs et des pilotes

that should normally lead to clarification and consensus; it is a dialogue of the deaf.

In theory, representation of shipowners and pilots on the Board of Directors should permit an objective analysis of problems, since both those who provide and those who use the service would have an opportunity to state their respective points of view. That does not seem to be the case here.

Since our mandate was not to study this issue in detail, we did not consider it at length; more time and more expert testimony would have been required to complete this task. Solely in light of what we have heard, therefore, we believe it may be said that one cause of the difficulties the LPA is now experiencing is certainly the fact that some of its members have very strong links to their original groups. They are very close to the inherent conflicts between those who use and those who provide services and have great difficulty distancing themselves from these groups.

What can be done to avoid this type of situation interfering with the effective operations of the Authority? In the same way as there are two categories of problems, there seem to be two categories of solutions.

Concerning the Board of Directors, it should be noted that the *Pilotage Act* limits this body to seven members. Since 1972, there has also been a tradition of appointing representatives of shipowners and pilots as Board members, in the Laurentian Pilotage region as in others. The fifth non-full-time member has no links to either group. Whether this is the best possible way to constitute a Board of Directors may be debated *ad infinitum*; what appears to be an excellent theoretical model may turn out to be quite different in practice. The present case is a good example. We are unable to determine if this fact is attributable to the organizational structure or to the persons appointed.

The presence of representatives of shipowners and pilots seems necessary so that

pour faire en sorte que les décisions soient prises en toute connaissance de cause. Cependant, pour faire la part des choses, pour faire en sorte que les décisions soient prises en fonction des intérêts de l'Administration et en tenant compte des obligations qui lui incombent tant aux termes de la *Loi sur le pilotage* que comme société de la Couronne, et, finalement, pour éviter toute apparence possible de conflit d'intérêt[2], il nous paraît important que les autres membres du conseil d'administration, à savoir le président, le vice-président et le représentant de l'intérêt public, soient des hommes (ou des femmes!) d'affaires et des gestionnaires chevronnés et impartiaux.

Quant au rôle des membres de l'APL et à son fonctionnement, nous convenons avec le président Bailly que l'obligation de confidentialité et d'impartialité constitue l'une des obligations fondamentales des membres du conseil d'administration. Un *Manuel du parfait membre de l'Administration* pourrait être rédigé. Il contiendrait un rappel des obligations de fiduciaire qui incombent à tout membre d'un conseil d'administration quel qu'il soit et, *a fortiori*, aux membres du conseil d'administration d'une société de la Couronne. Nous désirons rappeler qu'en vertu de la *Loi sur le pilotage*, les membres d'une Administation sont nommés à titre individuel par le gouverneur en conseil pour veiller à ce que la corporation remplisse ses obligations aux termes de la *Loi*. Ils ne sont pas élus à cette fonction par le groupe qu'ils représentent dans le but de défendre les intérêts du groupe. Les obligations de fiduciaire des membres pourraient être énumérées parmi celles qu'un nouveau membre s'engage à respecter lorsqu'il prête serment d'office. Ces obligations étant respectées, il n'y aurait aucun problème à distribuer les documents avant les réunions et à laisser les membres les emporter avec eux pour les étudier ou les analyser plus en profondeur. En effet, comment un administrateur consciencieux peut-il prendre une décision éclairée ou donner un conseil judicieux s'il n'a pas eu le

2 La maxime juridique anglaise "Justice must not only be done but must be seen to be done" s'applique ici *mutatis mutandis*.

decisions may be made with full knowledge of the facts. However, to assess the situation, to ensure that decisions are made in accordance with the Authority's interests and in consideration of its obligations under the *Pilotage Act* and as a Crown corporation, and lastly, to avoid any possible appearance of conflict of interest,[2] it seems important that the other members of the Board of Directors (the Chairman, the Vice-chairman and the member representing the public interest) be business people and experienced, impartial managers.

Concerning the role of LPA members and its operations, we agree with Chairman Bailly that confidentiality and impartiality form one of the basic obligations of Board members. A "Board Member's Handbook" could be written, containing a reminder of the fiduciary obligations that apply to every member of any Board of Directors, and *a fortiori* to members of the Board of Directors of a Crown corporation. We note that under the *Pilotage Act*, members of an Authority are appointed individually by the Governor in Council to ensure that the corporation fulfils its obligations under the *Act*. They are not elected to this position by the group they represent in order to defend that group's interests. Members' fiduciary obligations could be included in the list of obligations new members assume when they take the oath of office. If these obligations were observed, there would be no problem in distributing documents before meetings and letting members take them away for more detailed study or analysis. How can conscientious managers make an enlightened decision or give judicious advice unless they have the time to study an issue? For this reason, we deplore the LPA's practice of not usually distributing documents before meetings and when they do, of retrieving them afterwards. We recommend that this practice be stopped as soon as measures are adopted to

2 The legal maxim "Justice must not only be done but must be seen to be done" applies here *mutatis mutandis*.

temps de réfléchir à la question? C'est pourquoi nous déplorons la pratique de l'APL de ne pas distribuer les documents avant les réunions et de les reprendre après. Nous recommandons qu'on y mette fin dès que des mesures aurons été prises pour que les membres respectent leur obligation de confidentialité et d'impartialité.

Le remplacement, à l'expiration de leur mandat, de certains membres présentement en fonction par des gestionnaires chevronnés et impartiaux, devrait remédier aux problèmes de fonctionnement. D'ici là, cependant, il y aurait lieu de prendre des mesures rigoureuses pour faire en sorte que la gestion quotidienne soit améliorée. Au cours de sa plaidoirie, l'un des procureurs de l'APL a décrit cette dernière comme une PME (petite et moyenne entreprise). Il a indiqué qu'à cause de son budget et de sa taille, il était impossible à l'APL d'engager plus de personnel pour faire de la planification et des prévisions de tarifs, par exemple. Cet argument paraît être à courte vue. En effet, c'est justement parce que son budget est limité et sa marge de manoeuvre faible que les fonctions de planification et de prévisions sont importantes, de façon à utiliser au maximum les ressources de l'APL et à réduire au minimum les risques d'erreur. De plus, peut-être ne serait-il pas nécessaire d'engager des employés additionnels pour remplir ces fonctions; peut-être peuvent-elles être données à forfait ou confiées à un employé à temps partiel. Ou encore, un réaménagement des effectifs pourrait peut-être permettre de les accomplir sans augmenter le nombre d'employés. Nous n'avons pas étudié la question en détail et nous ne sommes pas des spécialistes en gestion. Nous recommandons cependant que l'APL procède à une étude approfondie de sa gestion et de son fonctionnement, de préférence avec l'aide de consultants externes ou des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada, de façon à mettre en place des méthodes de gestion rigoureuses et efficaces qui permettront de diminuer les coûts et d'améliorer le service aux usagers.

3.5 La cause Alaska

Au cours de l'audience, plusieurs parties ont fait référence à la décision de la Cour suprême

ensure that members observe their obligations of confidentiality and independence.

Replacement of certain current members at the end of their term by experienced and impartial managers should solve the problems of day-to-day operations. Until that time, however, strict measures should be adopted to improve day-to-day management. In his argument, one of the counsel for the LPA described the LPA as a small or medium-sized business. He indicated that its budget and size prevented it from hiring additional staff for such projects as planning or forecasting tariffs. This argument seems shortsighted. It is precisely because the LPA's budget and room to manoeuvre are limited that the planning and forecasting operations are important to maximize utilization of its resources and minimize the risk of error. And it might not be necessary to hire additional staff to perform these duties: they could be contracted out, entrusted to a part-time employee or accomplished by means of staff reorganization without increasing the number of employees. We have not studied the question in detail and are not management specialists. Nevertheless, we recommend that the LPA carry out an in-depth study of its management and operations, preferably assisted by outside consultants or the Bureau of Management Counselling (Supply and Services Canada), to set up strict, effective management methods that will reduce costs and improve service to users.

3.5 The Alaska Case

At the hearing, several parties referred to the Supreme Court of Canada Decision in the *SS*

du Canada dans l'affaire du *S.S. Alaska*[3]. D'après la FMC, cette décision a pour effet de prohiber quelque discrimination que ce soit à l'endroit des navires navigant en eaux canadiennes, fondée sur le pavillon du navire. Dans sa lettre de juin 1985 aux présidents des administrations de pilotage (celle à M. Bailly a été produite sous la cote DMA-34), le ministre des Transports leur a demandé d'étudier l'effet de cette décision sur leurs activités. Il nous paraît donc opportun d'en traiter ici, non pas pour donner notre opinion ou faire une recommandation, car nous estimons que nous ne sommes pas allés suffisamment au fond des choses à ce sujet au cours de notre enquête, mais simplement pour permettre aux parties d'avoir le bénéfice de nos commentaires sur le sujet.

Le *S.S. Alaska* était un navire qui battait pavillon libérien et qui appartenait à une société américaine. Il était exploité par une compagnie de la Colombie-Britannique et effectuait des voyages hebdomadaires entre New Westminster et Whittier (Alaska). Les capitaines du navire étaient toujours des citoyens américains, et les officiers de quart à la passerelle, des citoyens canadiens ou des immigrants reçus. Le litige est né du fait que les articles 9 et 10 du *Règlement de l'Administration de pilotage du Pacifique* (adopté en application des alinéas 14(1)b) et c) de la *Loi sur le pilotage*) n'autorisaient pas ce navire à naviguer sans pilote dans les eaux relevant de la compétence de cette Administration. Ces articles se lisent ainsi:

(1) Sous réserve du paragraphe (2),

3 - *Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique, La Reine et Procureur général du Canada*, [1978] 1 C.F. 411.

- *Administration de pilotage du Pacifique c. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et navire S.S. Alaska*, [1980] 2 C.F. 54.

- *Alaska Trainship Corporation et navire Alaska c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261.

Alaska case[3]. According to the SFC, the effect of this decision was to prohibit discrimination based on a ship's registry among ships navigating in Canadian waters. In letters sent in June 1985 to Pilotage Authority Chairmen (the letter to Paul Bailly was filed as Exhibit DMA-34) the Minister of Transport asked the Chairman to consider the effect of this decision on their operations. We do not wish to give our opinion on this case or make a recommendation (since we do not think it was dealt with in sufficient depth at the hearing); we simply wish to give the parties the benefit of our comments on the subject.

According to the abstract of the case, the *SS Alaska* sailed under the Liberian flag and belonged to an American company. It was operated by a company in British Columbia and made weekly trips between New Westminster and Whittier, Alaska. The ship's Masters were always American citizens; the deck watch officers were Canadian citizens or landed immigrants. The dispute arose from the fact that sections 9 and 10 of the *Pacific Pilotage Regulations*, passed pursuant to section 14(1)(b) and (c) of the *Pilotage Act*, did not authorize this ship to navigate without a pilot in waters under the Pacific Pilotage Authority's jurisdiction. These sections read as follows:

9.(1) Subject to subsection (2), every ship that is

3 - *Alaska Trainship Corporation Pacific Maritime Agencies Limited and the Ship SS Alaska v. The Pacific Pilotage Authority, the Queen and the Attorney General of Canada*, [1978] 1 F.C. 411.

- *The Pacific Pilotage Authority v. Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and the Ship SS Alaska*, [1980] 2 F.C. 54.

- *Alaska Trainship Corporation and the Ship SS Alaska v. The Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261.

a) tout navire d'une jauge brute supérieure à 350 tonneaux,

b) tout remorqueur dont la jauge brute et ajoutée à celle du remorqué est supérieure à 350 tonneaux, ou

c) tout yacht d'une jauge brute supérieure à 250 tonneaux, est assujetti au pilotage obligatoire.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux navires

a) immatriculés au Canada

(i) qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada et non employés à des fins commerciales,

(ii) qui sont affectés à la pêche commerciale, ou

(iii) qui font des voyages dans la région ou entre tout endroit dans la région et tout endroit sur la côte ouest de (*sic*) États-Unis non au sud de San Francisco ni à l'ouest de Cook Inlet en Alaska, si le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle de ces navires est titulaire d'un certificat de capacité de la catégorie et de la classe appropriées, attribué par le ministre des Transports ou reconnu par lui aux fins du paragraphe 130(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et a été régulièrement employé, en qualité de capitaine ou d'officier de quart à la passerelle à bord d'un navire faisant des voyages entre les endroits décrits dans le présent sous-alinéa, durant les 18 mois qui ont précédé la date à laquelle le navire a fait l'objet d'une demande d'exemption conformément aux dispositions du présent paragraphe; ou

b) immatriculés aux États-Unis et qui sont affectés à la pêche commerciale.

(3) Le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle dont il est question au sous-alinéa (2)a)(iii) doit, si l'Administration l'exige, lui fournir une preuve qu'elle juge suffisante,

(a) over 350 gross tons,

(b) a tug, where the combined tonnage of that tug and its tow exceeds 350 gross tons, or

(c) a pleasure yacht of over 250 gross tons, is subject to compulsory pilotage.

(2) Subsection (1) does not apply to a ship that is

(a) registered in Canada and is

(i) owned by Her Majesty in right of Canada and is not engaged in commercial trade,

(ii) employed in the fishing trade, or

(iii) employed in voyages in the region or between any place in the region and any place on the West Coast of the United States not south of San Francisco and not west of Cook Inlet in Alaska, if the master or deck watch officer of that ship holds a certificate of competency of the proper grade and class issued by the Minister of Transport or recognized by him for the purpose of subsection 130(1) of the *Canada Shipping Act* and the master or deck watch officer has been regularly employed as such on a ship employed in voyages between the places described in this subparagraph during the 18 months prior to the date that the ship is being considered for exemption under this subsection; or

(b) registered in the United States and employed in the fishing trade.

(3) The master or deck watch officer referred to in subparagraph (2)(a)(iii) shall, if required by the Authority, produce evidence satisfactory to the Authority that he is a

établissant qu'il est un capitaine ou un officier de quart à la passerelle aux termes de ce sous-alinéa.

10.(1) L'Administration peut, sur demande, dispenser du pilotage obligatoire un navire

a) qui est immatriculé aux États-Unis et affecté au cabotage et dont le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle est dûment breveté pour ce navire et a été régulièrement employé en qualité de capitaine ou d'officier de quart à la passerelle d'un navire faisant du cabotage durant les 18 mois qui ont précédé la date à laquelle on étudie la question d'accorder au navire la dispense prévue au présent article;

c) dont le capitaine, le propriétaire ou l'agent a observé les dispositions des articles 12 et 13 et pour lequel aucun pilote breveté n'est disponible pour remplir les fonctions de pilote à son bord; ou

d) qui est en détresse ou qui effectue des opérations de secours ou de sauvetage.

(2) Une dispense de pilotage obligatoire est accordée à tout navire

a) qui entre dans une zone de pilotage obligatoire en vue d'y embarquer un pilote breveté, et y navigue jusqu'au point d'embarquement prévu; ou

b) qui quitte une zone de pilotage après le débarquement d'un pilote breveté.

(3) Le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle dont il est question à l'alinéa (1)a) doit, si l'Administration l'exige, lui fournir une preuve qu'elle juge suffisante, établissant qu'il est un capitaine ou un officier de quart à la passerelle aux termes de cet alinéa.

(4) Une demande de dispense de pilotage obligatoire peut être faite verbalement, mais elle doit être faite par écrit lorsque l'Administration l'exige.

La Cour suprême en est venue à la conclusion que les pouvoirs conférés par le paragra-

master or deck watch officer as described in that subparagraph.

10.(1) The Authority may, on application therefor, waive compulsory pilotage in respect of a ship where

(a) the ship is registered in the United States and employed in the coastal trade, and the master or deck watch officer thereof is duly licensed as such for that ship and has been regularly employed as such on a ship in the coastal trade during the 18 months prior to the date that the ship is being considered for the waiver under this section.

(c) the master, owner or agent thereof has compiled with the sections 12 and 13 and no licensed pilot is available to perform pilotage duties on that ship; or

(d) the ship is in distress or engaged in rescue or salvage operations.

(2) Compulsory pilotage is waived in respect of a ship that is

(a) entering a compulsory pilotage area for the purpose of embarking a licensed pilot, until the ship reaches the place arranged for embarkation; or

(b) departing from a compulsory pilotage area after it has disembarked a licensed pilot in the course of its departure.

(3) The master or deck watch officer referred to in paragraph (1)(a) shall, if required by the Authority, produce evidence satisfactory to the Authority that he is a master or deck watch officer as described in that paragraph.

(4) An application for a waiver of compulsory pilotage may be made verbally or, when required by the Authority, shall be made in writing.

The Supreme Court concluded that the powers conferred by subsection 14(1) of the

phe 14(1) de la *Loi sur le pilotage* ne sont pas suffisamment large pour englober la prescription du pavillon d'un navire comme exigence en matière de sécurité. La Cour est d'avis que si le lieu d'immatriculation avait été important pour la sécurité ou la réglementation du pilotage, une indication claire aurait été donnée dans la *Loi* ou dans le pouvoir de réglementation.

Nous avons regardé le *Règlement* que l'APL a adopté en vertu de l'article 14 et nous avons constaté que l'article 4 dudit règlement stipule ce qui suit:

4.(1) Sous réserve du paragraphe (3), les navires ou catégories de navires

a) immatriculés au Canada

(i) qui naviguent dans la circonscription n° 1 ou la circonscription n° 1-1, de plus de 68,58 mètres (225 pieds) de longuer et de plus de 1,500 tonneaux de jauge nette au registre, ou

(ii) qui naviguent dans la circonscription n° 2, de plus de 79,33 mètres (260 pieds) de longueur et de plus de 2,000 tonneaux de jauge nette au registre, et

b) non immatriculés au Canada, de plus de 30,48 mètres (100 pieds) de longueur

sont assujettis au pilotage obligatoire.

(2) Les gabarres et barges immatriculées au Canada, armées de capitaines et d'officiers canadiens et qui transportent une cargaison d'un polluant au sens de l'article 727 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* sont assujetties au pilotage obligatoire.

(3) Les navires ou catégories de navires ci-après immatriculés au Canada et armés de capitaines et d'officiers canadiens ne sont pas assujettis au pilotage obligatoire:

a) les navires du gouvernement du Canada non employés à des fins commerciales;

b) les traversiers affectés au transport payant de passagers entre plusieurs terminus, selon un horaire établi;

Pilotage Act are not broad enough to include making the registry of a particular ship a safety requirement. The Court's opinion is that if the place of registry had been important for safety or the regulation of pilotage, a clear indication would have been given in the *Act* or in the powers conferred by the *Regulations*.

We have examined the *Regulations* passed by the LPA pursuant to section 14 and we have concluded that section 14 of this *Regulation* provides as follows:

4.(1) Subject to subsection (3), every ship or class of ship

(a) registered in Canada that

(i) is operated in District No. 1 or District No. 1-1 and is over 68.58 metres (225 feet) in length and over 1,500 net registered tons, or

(ii) is operated in District No. 2 and is over 79.33 metres (260 feet) in length and over 2,000 net registered tons, and

(b) not registered in Canada that is over 30.48 metres (100 feet) in length

is subject to compulsory pilotage.

(2) Every scow and barge that is registered in Canada, manned by Canadian masters and officers and carrying as cargo a pollutant, as defined in section 727 of the *Canada Shipping Act*, is subject to compulsory pilotage.

(3) The following ships or classes of ships, if registered in Canada and manned by Canadian masters and officers, are not subject to compulsory pilotage:

(a) any ship owned by the Government of Canada and not engaged in commercial trade;

(b) any ferry operating in the passenger-carrying trade on a regular schedule between two or more terminals;

c) les navires conçus pour la pêche et affectés à la pêche;

d) les remorqueurs, grues flottantes et dragues; et

e) les barges autopropulsées affectées régulièrement au commerce entre plusieurs terminus de la province de Québec situés dans la circonscription n° 2 ou à l'est, sauf les barges visées par le paragraphe (2).

(4) Nonobstant le paragraphe (3), lorsque l'utilisation d'un navire visé par l'un des alinéas b) à e) dudit paragraphe risque, par suite de

a) l'état du navire,

b) circonstances exceptionnelles à bord du navire, ou

c) conditions atmosphériques, des marées, des courants ou des glaces

de compromettre la sécurité de la navigation, ledit navire doit avoir à son bord un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage.

À première vue, nous ne pouvons que constater que le *Règlement* de l'APL fait référence, lui aussi, à l'immatriculation du navire. Nous ne nous prononçons pas plus avant car, tel que nous l'avons indiqué plus haut, notre enquête à ce sujet n'a pas été approfondie et les parties ne nous ont pas expliqué si cette exigence résultait effectivement de considérations se rapportant à la sécurité pour la région des Laurentides.

Nous notons que dans sa lettre du 4 septembre 1985 au ministre des Transports, produite sous la cote APL-163, l'APL s'est engagée à réexaminer cette question lorsqu'elle a affirmé à la page 3:

> Après onze ans d'expérience et tenant compte des développements technologiques et des changements dans le trafic maritime, nous nous proposons de remettre en question la réglementation, et il y aura lieu en même temps d'apporter certains correctifs compte tenu de la décision *Alaska* rendue par la Cour Suprême. Si nous n'avons pas apporté

(c) any ship designed for and engaged in fishing;

(d) any tug, floating crane or dredge; and

(e) any self-propelled barge trading regularly between two or more terminals in the Province of Quebec in or east of District No. 2 other than a barge described in subsection (2).

(4) Notwithstanding subsection (3), where the operation of any ship described in paragraphs (b) to (e) thereof would, due to

(a) the condition of the ship,

(b) unusual conditions on board the ship, or

(c) conditions of weather, tides, currents or ice

constitute a risk to the safety of navigation, that ship shall have a licensed pilot or a holder of a pilotage certificate on board.

At first glance, it seems obvious that the LPA *Regulations* also refer to a ship's registry. We shall say no more on this subject since, as mentioned above, we did not conduct an in-depth investigation of it and the parties did not explain whether this requirement was in fact the result of safety considerations in the Laurentian region.

We note that in its letter dated September 4, 1985 to the Minister of Transport (Exhibit LPA-163), the LPA agreed to re-examine this matter; on page 3, it states:

> (Translation) After eleven years of experience, and considering technological developments and changes in shipping, we intend to review the *Regulations*; it would also be appropriate to make some corrections in view of the Supreme Court Decision in the *SS Alaska case*. We have not made changes to the *Regulations* because we always

de changement au règlement, c'est que nous avons toujours cru que la situation qui prévalait pour le cas du navire *Alaska* sur la côte ouest n'avait pas son application dans notre région.

Nous recommandons donc que l'APL analyse en profondeur la décision de la Cour suprême au sujet du *S.S. Alaska* et sa portée, et qu'elle modifie ses règlements, le cas échéant.

3.6 Frais — Demande de la CPBSL

Le dernier des problèmes particuliers dont nous aimerions traiter avant d'entreprendre l'étude du coût des services de pilotage se rapporte à une demande de la part du procureur de la CPBSL en vertu de l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* (ci-après L.N.T.).

Lors de sa plaidoirie, le procureur de la CPBSL a soutenu que les coûts associés à l'audience étaient excessifs pour les opposantes en général et la CPBSL en particulier; de plus, ces coûts étaient entièrement imputables au manque de préparation de la principale intéressée, soit l'APL. Si l'APL avait suivi les recommandations de son actuaire-conseil et si les documents et l'information requis avaient été fournis en temps opportun, les délais auraient été écourtés et les opposantes et les intervenants auraient pu éviter des dépenses considérables. Le procureur de la CPBSL a souligné que sa cliente avait joué un rôle semblable à celui d'un intervenant d'intérêt public en faisant entendre l'architecte naval Boisseau et l'actuaire-conseil Gauvin pour expliquer les particularités de la formule actuelle. L'APL a manqué à son devoir de déposer devant le Comité une preuve suffisante pour justifier le tarif proposé.

C'est pourquoi le procureur de la CPBSL nous a demandé de condamner l'APL à payer des frais à sa cliente. La Commission a le pouvoir d'accorder des frais, aux termes de l'article 73 de la L.N.T. qui se lit comme suit:

> 73.(1) Sauf disposition contraire de la présente loi, les frais qu'entraîne une procédure exercée devant la Commission sont laissés à la discrétion de la Commission, et peuvent, dans tous les cas, être fixés à une somme déterminée ou entrer en taxe.

believed that the situation in the *SS Alaska case* did not apply to our region.

We therefore recommend that the LPA carry out an in-depth analysis of the Supreme Court Decision in the *SS Alaska case* and its ramifications, and amend its *Regulations* as required.

3.6 Costs - Request of the CLSLP

The last of the specific problems we would like to deal with before undertaking the study of the costs of pilotage services concerns a request from the counsel representing the CLSLP pursuant to section 73 of the *National Transportation Act* (hereinafter N.T.A.).

In his argument counsel for the CLSLP submitted that the costs associated with the hearing were excessive for the objectors in general and the CLSLP in particular; moreover, they were due entirely to lack of preparation by the party principally concerned, the LPA. If the LPA had followed the recommendations of its consulting actuary, and if the documents and information had been provided at the proper time, little time would have been lost and the objectors and interveners could have avoided considerable expense. Counsel for the CLSLP pointed out that his client had played a part similar to that of a public interest intervener in calling the naval architect Boisseau and the consulting actuary Gauvin to discuss the details of the present formula. The LPA failed in its duty to furnish the Committee with sufficient evidence to justify the proposed tariff.

For this reason he asked the W.T.C. to order the LPA to pay costs to his client. The Commission has the power to award costs pursuant to section 73 of the *National Transportation Act*, which reads as follows:

> 73.(1) The costs of and incidental to any proceeding before the Commission, except as herein otherwise provided, are in the discretion of the Commission, and may be fixed in any case at a sum certain, or may be taxed.

(2) La Commission peut ordonner par qui et à qui les frais doivent être payés, et par qui ils doivent être taxés et alloués.

(3) La Commission peut établir un tarif d'après lequel ces frais doivent être taxés.

Notre collègue, le commissaire John T. Gray, c.r., a étudié cette question, et dans un rapport du 15 mars 1976, il soulignait que le principe énoncé à cet article est similaire à celui que l'on retrouve devant les instances civiles, à savoir que les frais suivent le sort de la cause. Nous désirons cependant souligner que contrairement à ce qui se passe en matière civile, la pratique de la Commission a été, jusqu'à présent, de n'accorder des frais que très rarement. De plus, l'article 73 laisse cette question à l'entière discrétion de la Commission.

Comme nous l'avons indiqué précédemment dans cette décision de même que lors de l'audience, il n'y a pas de *lis inter partes* dans la présente instance. Nous n'avons pas devant nous une requête de la part de l'APL d'approuver son tarif. Au contraire, ce qui a déclenché notre compétence est l'avis d'opposition logé par la CPBSL et par d'autres parties à l'encontre du projet de tarif publié par l'APL. Il s'agit d'une enquête de la Commission pour déterminer si les objections sont fondées. Il n'y a ni demandeur, ni défendeur; ni requérant, ni intimé. Compte tenu des dispositions de la *Loi*, s'il était question de fardeau de la preuve dans une affaire comme celle-ci, nous pourrions à la limite aller jusqu'à dire que c'est aux opposantes qu'il incombe de prouver que le tarif proposé est contraire à l'ordre public. Si nous avons d'abord entendu les témoins de l'APL, c'est que les parties en avaient convenu lors de la conférence préparatoire, suivant en cela la pratique de la Commission lors d'audiences antérieures en matière de pilotage. C'est souvent cette façon de procéder qui est suivie lors d'audiences dans le cadre d'enquêtes en vertu de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, dont les dispositions ressemblent à celles de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*.

- Considérant qu'il ne s'agit pas ici d'un *lis inter partes*;

- considérant que la plupart des parties s'en sont données à qui mieux mieux tout

(2) The Commission may order by whom and to whom any costs are to be paid, and by whom they are to be taxed and allowed.

(3) The Commission may prescribe a scale under which such costs shall be taxed.

Our colleague Commissioner John T. Gray, Q.C., has considered this matter and, in a report dated March 15, 1976, observed that the rule stated in this section is similar to the one applied in civil cases, namely that costs follow the outcome of the case. We should like to say, however, that unlike the practice in civil cases it has so far been the Commission's practice to award costs very rarely. Furthermore, section 73 leaves the matter entirely to the discretion of the Commission.

As we indicated earlier in this decision and at the hearing, there is no *lis inter partes* in the case under review. There is no application by the LPA before us for approval of its tariff. On the contrary, our involvement is based on the Notices of Objection filed by the CLSLP and other parties against the proposed tariff published by the LPA. This is an investigation by the Commission to determine whether the objections are valid. There is no plaintiff or defendant and no applicant or respondent. Bearing in mind the provisions of the *Act*, if the question were as to the burden of proof in a case such as this, we might even go so far as to say that it is for the objectors to show that the proposed tariff is against the public interest. We heard the LPA witnesses first because this was agreed on by the parties at the pre-hearing conference, in accordance with Commission practice at earlier hearings on pilotage. This is often the procedure at hearings held in connection with investigations under section 27 of the *National Transportation Act*, the provisions of which are similar to those of section 23 of the *Pilotage Act*.

- As there is no *lis inter partes* here;

- as most of the parties did their utmost throughout the hearing to persuade the

au long de l'audience pour nous convaincre du bien-fondé de leur opposition ou de leur intervention;

- considérant que les pilotes du Bas Saint-Laurent ont tenté de nous convaincre qu'il n'y avait pas lieu de changer la formule existante dans la circonscription 1 et que c'est l'une des raisons pour lesquelles ils ont fait témoigner MM. Boisseau et Gauvin; et

- considérant qu'il s'agit là d'une question laissée à notre entière discrétion,

nous rejetons la demande de la CPBSL de condamner l'APL à lui payer des frais.

4. COÛT DES SERVICES DE PILOTAGE

Du point de vue financier, l'APL exploite à perte depuis 1981. Le déficit d'exploitation a été substantiel en 1983 et s'est accru en 1984 et en 1985. Pour 1985, le déficit d'exploitation s'élève à 2,1 millions de dollars. Le tableau 4.1, préparé à partir de la pièce C.C.T.-2, donne un aperçu des états financiers.

Le tableau 4.2 présente une analyse des résultats financiers. On peut en conclure qu'une bonne partie du déficit est imputable à une réduction des profits bruts d'exploitation provenant des services de pilotage (recettes de pilotage moins rémunération versée aux pilotes à forfait et à salaire). Les profits bruts ont diminué d'environ 700 000 $ en 1983 mais sont demeurés à peu près stables en 1984 et 1985. Une autre raison est la réduction des recettes nettes provenant de l'exploitation des bateaux-pilotes. En 1981, les bateaux-pilotes ont engendré des profits bruts de 291 000 $, alors qu'en 1984, il y a eu une perte nette de 32 000 $. En 1985, la situation s'est aggravée avec la disparition des recettes provenant de la surcharge que l'APL avait imposée pour les bateaux-pilotes aux Escoumins. De plus, les dépenses administratives ont continué à croître.

L'article du tarif proposé se rapportant aux bateaux-pilotes prévoit que les droits correspondront aux coûts réels du service. Tel que nous l'avons indiqué ailleurs, cela est conforme à la recommandation de la Commission dans la *décision C.T.E. 1-75* et il ne nous paraît pas opportun de la modifier.

W.T.C. of the merits of their objections or interventions;

- as the Lower St. Lawrence Pilots attempted to persuade the W.T.C. that the existing formula in District 1 should not be altered, and this was one of their reasons for calling Messrs. Boisseau and Gauvin; and

- as the matter is entirely within our discretion;

we reject the application of the CLSLP that the LPA be ordered to pay its costs.

4. COST OF PILOTAGE SERVICE

From a financial point of view, the LPA has operated at a loss since 1981. The operating loss was substantial in 1983 and increased in both 1984 and 1985. In 1985, it was $2.1 million. A summary of the financial statements, drawn from Exhibit C.T.C.-2, appears in Table 4.1.

An analysis of financial results (Table 4.2) indicates that a reduction in the gross operating profit from pilotage services (revenue from pilotage fees less pilot remuneration in the form of contracts and salaries) accounts for a significant portion of the increase in the operating loss. The gross operating profit declined in 1983 by about $700 000 but remained fairly stable in 1984 and 1985. A reduction in net revenue from the operation of pilot boats is also a factor. In 1981, pilot boats generated a gross profit of $291 000 whereas in 1984 there was a net loss of $32 000. In 1985, the situation was aggravated by the loss of revenue caused by the removal of the surcharge instituted by the LPA for pilot boats at Les Escoumins. In addition, administrative expenses have continued to grow.

The item in the proposed tariff related to pilot boats provides that charges will reflect the actual cost of the service. As indicated elsewhere, this policy is in line with the C.T.C. recommendation in *Decision W.T.C. 1-75*, and we see no need to change it.

Tableau 4.1 / Table 4.1

BILAN SOMMAIRE DES RECETTES ET DÉPENSES / SUMMARY STATEMENT OF REVENUE AND EXPENSES

(x 1 000 $) / ($ 000)

	1981	1982	1983	1984	1985[1]
Recettes / Revenue					
Droits de pilotage / Pilotage charges	20 116	20 361	21 253	22 812	22 078
Bateaux-pilotes / Pilot boats	2 521	2 586	2 543	2 712	2 593
Intérêts et autres / Interest and other revenue	137	177	155	100	167
Recettes totales / Total revenue	22 774	23 124	23 951	25 624	24 839
Dépenses / Expenses					
Rémunérations, salaires et avantages sociaux des pilotes / Pilot contracts, salaries, benefits	18 247	18 282	19 882	21 529	20 789
Bateaux-pilotes / Pilot boats	2 230	2 417	2 398	2 744	3 049
Dépenses administratives / Administrative expenses	2 226	2 533	2 543	2 782	3 079
Dépenses totales / Total expenses	22 703	23 232	24 823	27 055	26 917
Recettes (pertes) avant poste extraordinaire / Income (loss) before extraordinary item	71	(108)	(872)	(1 431)	(2 078)
Poste extraordinaire / Extraordinary item	177	-	-	45	-
Recettes nettes (pertes) / Net Income (loss)	248	(108)	(872)	(1 386)	(2 078)

1 - Bilan préliminaire fourni par l'APL. / Preliminary statement issued by the LPA.
- Les chiffres ont été arrondis. / Figures are rounded.

Source: Pièce C.C.T.-2 / Exhibit C.T.C.-2.

C'est pourquoi, dans notre analyse du coût des services de pilotage, nous avons exclu toutes les dépenses reliées aux bateaux-pilotes. Quant aux frais administratifs, nous avons considéré qu'ils se rapportaient aux services de pilotage. Strictement parlant, il est certain que des frais administratifs se rattachent à l'exploitation des bateaux-pilotes. Cependant, nous n'avons pas imputé de coûts à ce titre pour diverses raisons: tant qu'il n'y aura pas de répartition comptable des coûts par centre de gestion, il est difficile d'en déterminer le montant précis. On pourrait toujours fixer un montant arbitraire, mais pour l'instant, cette façon de procéder ne nous paraît pas souhaitable car elle alourdirait le fardeau administratif; de plus, dans la mesure où chaque fois qu'un bateau-pilote se rend à un navire, c'est parce qu'un pilote embarque sur le navire ou en débarque, on peut considérer que les coûts particuliers sont répartis de façon à peu près équitable lorsqu'on répartit l'ensemble des frais par affectation au niveau des circonscriptions. Finalement, il s'agirait de montants relativements minimes.

Tableau 4.2

ANALYSE DES RÉSULTATS FINANCIERS

(x 1 000 $)

	1981	1982	1983	1984	1985
Profit brut d'exploitation					
Services de pilotage	1 869	2 079	1 371	1 283	1 289
Bateaux-pilotes	291	169	145	(32)	(456)
Autres recettes	137	177	155	100	167
Dépenses administratives	2 226	2 533	2 543	2 782	3 079
Recettes (pertes) avant poste extraordinaire	71	(108)	(872)	(1 431)	(2 078)

Source: Tableau 4.1.

Le tableau 4.3 donne le détail du coût des services de pilotage en 1984. La rémunération aux pilotes représente près de 90 % des dépenses. Les montants versés aux PSLC et à la CPBSL représentent 83 % des dépenses totales. Les pilotes du port de Montréal sont des salariés; ce poste représente 5 % des dépenses. Le reste des dépenses se rapporte au fonctionnement des centres de répartition de Montréal et de Québec et du siège social, à Montréal; la majeure partie des dépenses est imputable aux salaires et aux honoraires professionnels.

In analysing the cost of pilotage services, therefore, the C.T.C. has excluded all expenses related to pilot boats. Administrative costs have been considered to be related to pilotage services. Technically, it is undoubtedly true that the operation of pilot boats involves administrative costs. For various reasons, however, we have not allocated any administrative costs to this item: since there is no accounting breakdown of costs by responsibility centre it is difficult to determine their exact amount. An arbitrary amount could be set, but this approach does not seem advisable for the moment since it would increase the administrative burden. And since every time a pilot boat meets a ship, it is to embark or disembark a pilot, it may be assumed that these specific costs are distributed more or less fairly when all costs are distributed at the district level according to assignment. Lastly, these amounts are relatively small.

Table 4.2

ANALYSIS OF FINANCIAL RESULTS

($ 000)

	1981	1982	1983	1984	1985
Gross Operating Profit					
Pilotage services	1 869	2 079	1 371	1 283	1 289
Pilot boats	291	169	145	(32)	(456)
Other revenue	137	177	155	100	167
Administrative expenses	2 226	2 533	2 543	2 782	3 079
Income (loss) before extraordinary item	71	(108)	(872)	(1 431)	(2 078)

Source: Table 4.1.

A breakdown of the cost of pilotage services in 1984 appears in Table 4.3. Pilot remuneration accounts for close to 90% of expenses. Amounts paid to the PSLC and the CLSLP together represent 83% of total expenses. The costs of pilots in the Port of Montréal, employees of the Authority, represent 5% of expenses. The remaining expenses relate to the operation of dispatching centres in Montréal and Québec and headquarters facilities in Montréal. Most of these expenses consist of professional salaries and fees.

Tableau 4.3 / Table 4.3

COÛT DES SERVICES DE PILOTAGE EN 1984 / COST OF PILOTAGE SERVICES IN 1984

	Dépenses (x 1 000 $)[1] Expenses ($ 000)		%
Coût des pilotes / Pilot Cost			
Contrats avec les corporations / Contracts with corporations:			
Circonscription 1 / District No. 1	11 524		
Circonscription 2 / District No. 2	8 762		
Total / Subtotal	20 286		
Pilotes salariés / Employee pilots	1 242		
Coût total des pilotes / Total cost of pilot remuneration		21 529	88,6
Dépenses administratives / Administrative Expenses			
Centres d'affectations / Dispatching Centres:			
Personnel / Personnel	965		
Autres dépenses / Other expenses	250		
Total / Subtotal	1 215		
Siège social / Headquarters:			
Personnel / Personnel	612		
Services professionnels / Professional services	430		
Locations / Rentals	144		
Transports et communications / Transportation and communication	141		
Dépréciation / Depreciation	36		
Mauvaises créances / Bad debts	100		
Autres dépenses / Other expenses	104		
Total / Subtotal	1 567		
Total des dépenses administratives / Total administrative expenses		2 782	11,4
Total des dépenses / Total expenses		24 311	100,0

1 Les chiffres ont été arrondis. / Figures are rounded.

Source: Pièce C.C.T.-2. / Exhibit C.T.C.-2.

Les opposantes se sont objectées aux coûts des services de pilotage tels que soumis par l'APL. Selon elles, les dépenses imputables à la rémunération des pilotes ne peuvent être justifiées car elles sont attribuables à des services inefficaces.

Nous étudierons ces questions en analysant les divers postes de dépenses prévus par l'APL. Il y a lieu de souligner qu'entre le début et la fin de l'audience, l'APL a modifié ses prévisions de dépenses de façon significative. Nous avons choisi d'analyser uniquement les prévisions qui nous ont été soumises en dernier lieu.

Nos experts ont passé au peigne fin les prévisions budgétaires et les dépenses et, à moins d'indication contraire, nous sommes convaincus qu'elles s'appuient sur une procédure budgétaire rigoureuse.

4.1 Demande de services de pilotage

Le pilotage est obligatoire entre les écluses de Saint-Lambert et les Escoumins pour les navires excédant certaines dimensions. La demande de services de pilotage est une résultante du nombre de navires qui naviguent d'un endroit à l'autre. Plus il y a de navires, plus le nombre d'affectations et le nombre de voyages sont élevés. Le nombre de voyages (une mesure du nombre des navires qui naviguent) et le nombre d'affectations (une mesure globale de la charge de travail) sont directement reliés et, au cours des années, ils ont évolué parallèlement. Nous utiliserons indifféremment l'un ou l'autre des ces deux termes — voyage et affectation — pour indiquer le volume des activités de pilotage.

Les navires qui naviguent sur le Saint-Laurent le font ou bien parce qu'ils transportent des marchandises, ou bien parce qu'ils se déplacent vers un port où ils prendront un chargement de marchandises. La capacité de chargement d'un navire est représentée par son port en lourd. Le port en lourd cumulatif de tous les voyages donne une mesure du volume total des marchandises transportées par les navires qui ont recours aux services de pilotage, que nous appellerons également volume du trafic.

L'APL inscrit le port en lourd du navire sur chaque fiche de pilotage. Une compilation des

The objectors challenged pilotage costs as submitted by the LPA. They argued that expenses related to pilot remuneration are unjustifiable since they are attributable to inefficient services.

We shall address these issues by analysing the various expense items submitted by the LPA. It should be noted that the LPA modified its budgeted expenses significantly during the hearing. We have chosen to analyse only the later budget submitted.

The budget and expenses have been carefully reviewed by C.T.C. experts, and except where noted, we are satisfied they are supported by a thorough budgeting procedure.

4.1 Demand for Pilotage Services

Pilotage is compulsory for ships over a certain minimum size using the St. Lawrence navigation channel between the St. Lambert lock and Les Escoumins. The demand for pilotage services is a direct reflection of the number of ships making use of the channel. The greater the number of ships, the greater the number of pilot assignments or pilot trips. The number of trips (a measure of ship traffic) and the number of assignments (an aggregate measure of workload) are directly related and over time have been parallel. These two terms, trips and assignments, are used interchangeably to indicate the amount of pilotage activity.

Ships making use of the St. Lawrence channel do so because they are either transporting cargo or are being positioned to pick up cargo at a port. The carrying capacity of a ship is represented by its deadweight tonnage. The cumulative deadweight tonnage for all trips provides a measure of the total volume of trade transported by ships making use of pilot services.

The LPA records a ship's deadweight tonnage on each pilotage card; a tabulation of

Tableau 4.4 / Table 4.4

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, DONNÉES STATISTIQUES 1979-1986: Circonscription 1-1 (Port de Montréal) /

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY STATISTICAL DATA, 1979-1986: District No. 1-1 (Port of Montréal)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (Estimation) (Estimated)	1986 (Prévision) (Forecast)
Port en lourd (déplacements) (x 1 000 tonnes) / Deadweight tonnage (movages) (000)	54 907	62 090	56 562	57 992	53 313	57 438	43 963	45 860
Nombre de déplacements / Number of movages	3 579	3 882	3 325	3 332	2 973	3 079	2 435	2 604
Heures totales de pilotage (déplacements) / Total pilotage hours (movages)	5 332	5 564	4 624	4 652	4 124	4 195	3 274	3 437
Nombre d'affectations / Number of assignments	3 749	4 053	3 478	3 507	3 088	3 208	2 545	2 721
Unités de pilotage (déplacements) / Pilotage units (movages)	185 527	200 337	176 692	185 253	168 338	176 116	140 688	146 580
Port en lourd par déplacement / Deadweight tonnage per movage	15 341	15 994	17 011	17 405	17 932	18 655	18 055	17 611
Unités de pilotage par déplacement / Pilotage units per movage	52	52	53	56	57	57	58	56

Tableau 4.5 / Table 4.5

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, DONNÉES STATISTIQUES 1979-1986: Circonscription 1 (Montréal) /

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY STATISTICAL DATA, 1979-1986: District No. 1 (Port of Montréal)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 Estimation) (Estimated)	1986 (Prévision) (Forecast)
Port en lourd (déplacements) (x 1 000 tonnes) / Deadweight tonnage (movages) (000)	11 260	11 950	8 867	6 536	6 880	7 307	4 887	6 358
Port en lourd (voyages) (x 1 000 tonnes) / Deadweight tonnage (trips) (000)	149 080	172 358	167 178	152 756	158 770	170 871	150 876	157 000
Nombre de déplacements / Number of movages	567	558	423	303	351	326	195	248
Nombre de voyages / Number of trips	9 483	10 528	9 971	8 883	8 349	8 272	7 413	7 393
Heures totales de pilotage (déplacements) / Total pilotage hours (movages)	659	729	508	340	437	402	234	298
Heures totales de pilotage (voyages) / Total pilotage hours (trips)	95 738	103 449	98 610	89 712	85 711	84 668	76 694	76 998
Nombre d'affectations / Number of assignments	17 282	18 699	17 582	15 714	14 921	14 778	13 271	13 341
Unités de pilotage (déplacements) / Pilotage units (movages)	36 565	36 474	27 194	20 374	22 285	22 113	14 869	19 233
Unités de pilotage (voyages) / Pilotage units (trips)	512 724	562 358	550 005	501 770	511 322	525 687	488 707	502 714
Facteur temps (voyages) / Time factor (trips)	680 295	727 471	696 957	630 636	622 417	624 454	562 290	568 861
Unités de rémunération (voyages) (x 1 000) / Remuneration units (trips) (000)	14 495	15 433	15 278	14 099	14 627	15 000	13 824	14 382

Tableau 4.5 (suite) / Table 4.5 (cont'd)

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, DONNÉES STATISTIQUES 1979-1986: Circonscription 1 (Montréal) /

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY STATISTICAL DATA, 1979-1986: District No. 1 (Port of Montréal)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 Estimation) (Estimated)	1986 (Prévision) (Forecast)
Port en lourd par voyage / Deadweight tonnage per trip	15 721	16 371	16 766	17 196	19 017	20 657	20 353	21 236
Indice 1980/1981 = 1,0 / 1980/81 index = 1.0	0,95	0,99	1,01	1,04	1,15	1,25	1,23	1,28
Unités de pilotage par voyage / Pilotage units per trip	54	53	55	56	61	64	66	68
Unités de rémunération par voyage[1] / Remuneration units per trip[1]	1 529	1 466	1 532	1 587	1 752	1 813	1 865	1 945
Indice 1980/1981 = 1,0 / 1980/81 index = 1.0	1,02	0,98	1,02	1,06	1,17	1,21	1,24	1,30

[1] Les unités de rémunération représentent le produit des unités de rémunération par les heures. / Remuneration units: the number of remuneration units multiplied by the number of hours.

Tableau 4.6 / Table 4.6

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, DONNÉES STATISTIQUES 1979-1986: Circonscription 2 (Québec) /

LAURENTIAL PILOTAGE AUTHORITY STATISTICAL DATA, 1979-1986: District No. 2 (Québec)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (Estimation) (Estimated)	1986 (Prévision) (Forecast)
Port en lourd (déplacements et lamanages) (x 1 000 tonnes) / Deadweight tonnage (movages, dockings and undockings) (000)	17 266	21 363	21 933	19 326	15 812	20 181	15 296	15 943
Port en lourd (voyages) (x 1 000 tonnes) / Deadweight tonnage (trips) (000)	165 849	187 364	189 726	169 742	174 903	187 958	170 613	177 825
Nombre de déplacements et de lamanages / Number of movages and dockings and undockings	745	862	880	821	661	779	652	678
Nombre de voyages / Number of trips	9 371	10 234	9 955	9 040	8 631	8 498	7 743	7 795
Heures totales de pilotage (déplacements et lamanages) / Total pilotage hours (movages, dockings, and undockings)	1 102	1 016	935	881	753	857	683	701
Heures totales de pilotage (voyages) / Total pilotage hours (trips)	88 305	93 742	92 258	83 510	79 748	77 743	71 281	71 566
Nombre d'affectations / Number of assignments	9 948	10 859	10 662	9 557	9 098	9 144	8 237	8 315
Unités de pilotage (déplacements et lamanages) / Pilotage units (movages, dockings and undockings)	58 569	67 623	74 635	70 928	56 585	66 984	51 554	53 967
Unités de pilotage (voyages) / Pilotage units (trips)	570 875	616 600	636 791	583 226	593 226	617 669	572 705	595 536

Tableau 4.6 (suite) / Table 4.6 (cont'd)

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES, DONNÉES STATISTIQUES 1979-1986: Circonscription 2 (Québec) /

LAURENTIAL PILOTAGE AUTHORITY STATISTICAL DATA, 1979-1986: District No. 2 (Québec)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (Estimation) (Estimated)	1986 (Prévision) (Forecast)
Facteur temps (voyages) / Time factor (trips)	639 327	675 131	666 979	598 712	588 956	587 358	533 549	539 751
Unités de rémunération (voyages) (x 1 000) / Remuneration units (trips) (000)	1 757	1 815	1 932	1 753	1 793	1 868	1 727	1 795
Port en lourd par voyage / Deadweight tonnage per trip	17 698	18 308	19 058	18 777	20 265	22 118	22 034	22 813
Indice 1980/1981 = 1,0 / 1980/81 index = 1.0	0,95	0,98	1,02	1,01	1,08	1,18	1,18	1,22
Unités de pilotage par voyage / Pilotage units per trip	61	60	64	65	69	73	74	76
Unités de rémunération par voyage / Remuneration units per trip	187	177	194	194	208	220	223	230
Indice 1980/1981 = 1,0 / 1980/81 index = 1.0	1,01	0,95	1,04	1,04	1,12	1,18	1,20	1,24

Graphique 4.1
TENDANCE DU NOMBRE DE TONNES DE PORT EN LOURD
(x 1 000)

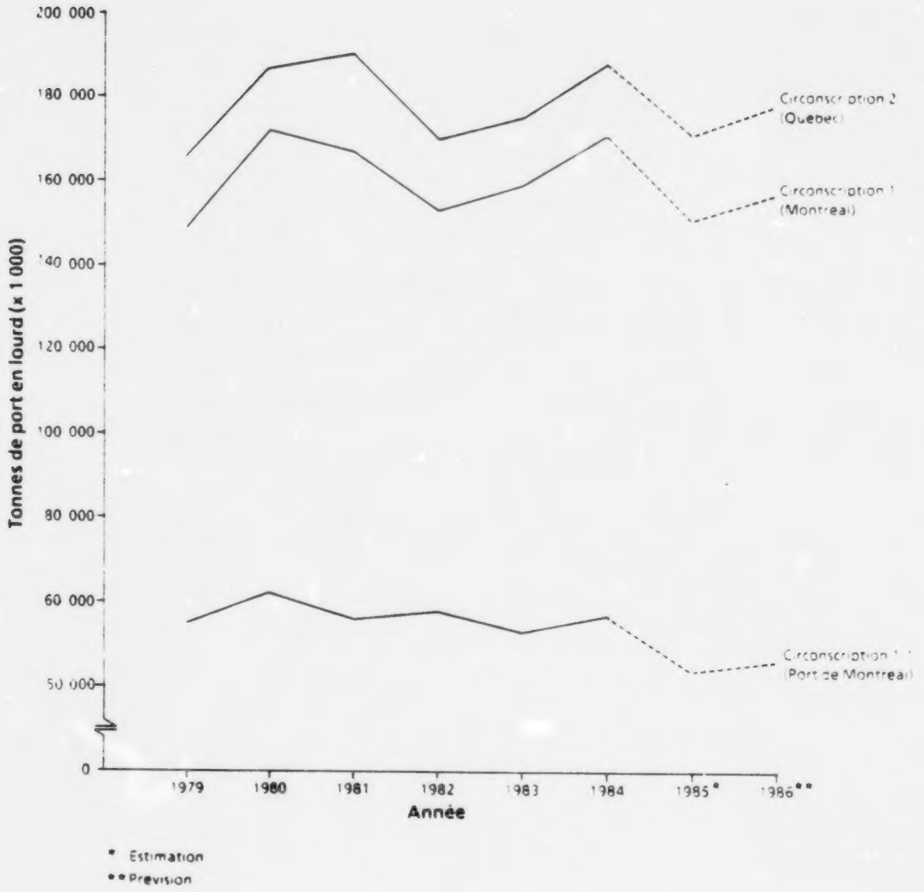
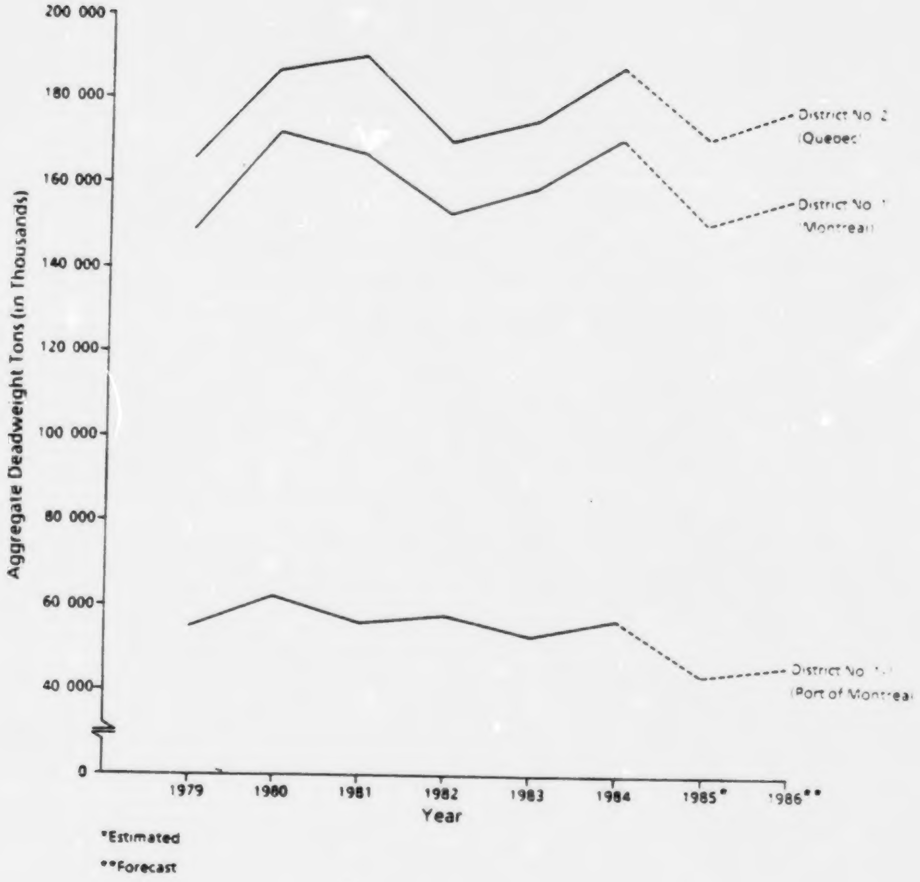


Figure 4.1
TRENDS IN DEADWEIGHT TONNAGE
(in Thousands)



données, sous forme de tableau, apparaît aux pièces APL-46 à APL-51. Les tableaux 4.4, 4.5 et 4.6 en donnent un résumé.

De 1979 à 1985, le volume total du trafic fut sujet à de brusques augmentations et diminutions (voir le graphique 4.1). Le volume des marchandises transportées atteignit un sommet en 1980, puis déclina brusquement en 1982 pour remonter au cours des deux années suivantes au même niveau qu'en 1980 et 1981. En 1985, le volume des marchandises transportées a diminué d'environ 11,7 % dans la circonscription 1 et de 9,2 % dans la circonscription 2. La diminution de 1982 peut être attribuée aux conditions économiques tandis que la diminution de 1985 semble correspondre à la réduction du trafic des grains (voir le tableau 4.7).

Tableau 4.7

GRAINS TRANSPORTÉS SUR LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT: SECTION MONTRÉAL — LAC ONTARIO

	Tonnes (x 1 000)	% changement
1979	24 717	–
1980	26 748	+8,2
1981	24 453	-8,6
1982	24 247	-0,8
1983	24 263	+0,1
1984	23 501	-3,1
1985	16 428	-30,1

Source: Statistiques de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Bien que le volume des marchandises transportées ait été fluctuant, les statistiques ne permettent pas de conclure à une tendance à la hausse ou à la baisse entre 1979 et 1985.

Le volume du trafic a une incidence sur la demande de services de pilotage; il en va de même des changements dans la technologie des navires. La taille moyenne des navires, mesurée par la moyenne du nombre de tonnes de port en lourd par voyage, dénote une tendance persistante à la hausse (voir le graphique 4.2). La tendance est particulièrement forte au cours des années où le volume du trafic a augmenté.

the data in chart form appears in Exhibits LPA-46 through - 51; these data are summarized in Tables 4.4, 4.5 and 4.6.

Between 1979 and 1985, the total volume of trade was subject to sharp increases and decreases (see Figure 4.1). The volume of trade peaked in 1980, declined sharply in 1982 and rose in the next two years to 1980/81 levels. In 1985, the volume of trade declined by approximately 11.7% and 9.2% in Districts No. 1 and 2, respectively. The 1982 decline can be traced to economic factors while the 1985 decline appears to reflect a reduction in the grain trade (see Table 4.7).

Table 4.7

GRAIN MOVEMENTS THROUGH THE ST. LAWRENCE SEAWAY: MONTREAL - LAKE ONTARIO SECTION

	Tons (000)	% Change
1979	24 717	-
1980	26 748	+8.2
1981	24 453	-8.6
1982	24 247	-0.8
1983	24 263	+0.1
1984	23 501	-3.1
1985	16 428	-30.1

Source: St. Lawrence Seaway statistics.

While the volume of trade has been volatile, there is no statistical evidence of either an upward or downward trend between 1979 and 1985.

While the volume of trade affects the demand for pilotage services, the impact of changes in ship technology is of equal significance. The average size of ships, measured by the average deadweight tonnage per pilot trip, has shown a persistent upward trend (see Figure 4.2). The trend is particularly strong in years where the volume of trade has increased. Between 1980 and 1985, average ship size grew

Graphique 4.2
TENDANCE DU NOMBRE MOYEN DE TONNES DE PORT EN LOURD PAR VOYAGE

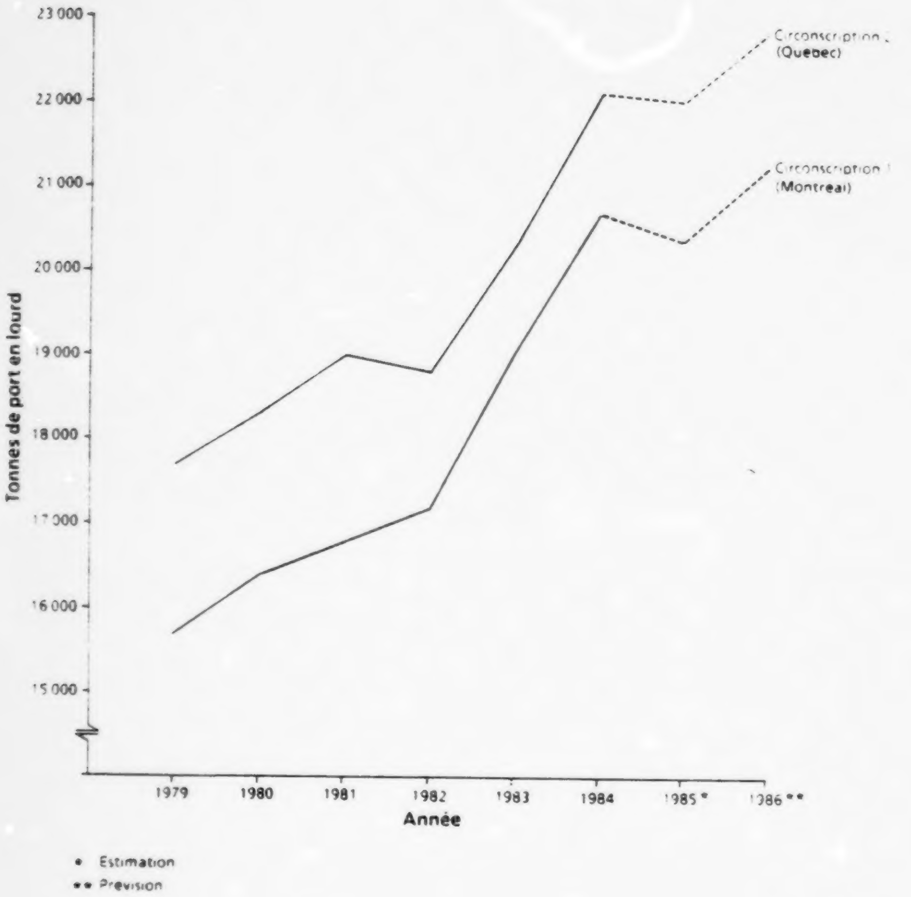
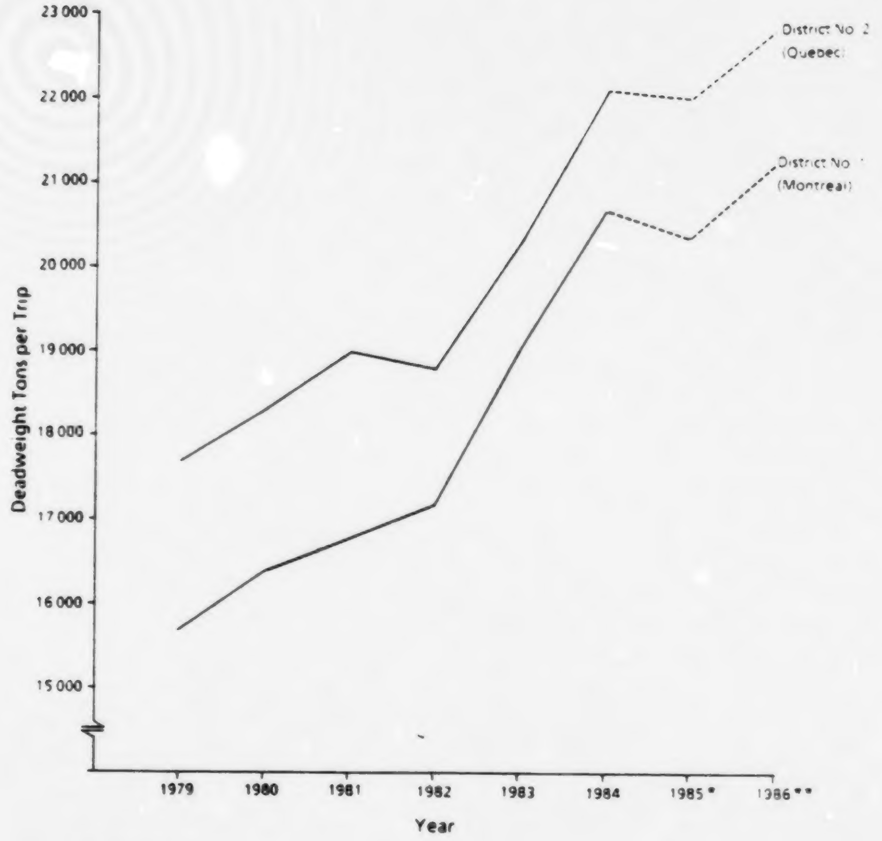


Figure 4.2
TRENDS IN DEADWEIGHT TONNAGE PER TRIP



*Estimated
**Forecast

De 1980 à 1985, la taille moyenne des navires a augmenté de 24,3 % et 20,4 % dans les circonscriptions 1 et 2 respectivement. Cette augmentation correspond à un taux de croissance annuel de 4,5 % et 3,8 % dans chaque circonscription respectivement. On n'a aucune raison de croire que cette tendance ne se poursuivra pas au cours des cinq prochaines années.

La tendance à la hausse de la taille moyenne des navires a des conséquences importantes. Si le volume du trafic demeure le même, on peut s'attendre à ce que le nombre de voyages et le nombre d'affectations décroissent de 4 % par année. Il faudrait que le volume du trafic augmente de plus de 4 % par année pour entraîner une augmentation du nombre des affectations. En d'autres mots, à moins qu'il n'y ait une augmentation significative dans le volume du trafic sur le Saint-Laurent, on doit s'attendre à ce que la demande de services de pilotage continue à diminuer dans un avenir prévisible.

Depuis 1980, la diminution du nombre d'affectations est constante dans les deux circonscriptions (voir les tableaux 4.5 et 4.6). Cette diminution est attribuable, en majeure partie, à l'augmentation de la taille des navires. Entre 1980 et 1984, le volume du trafic a diminué de seulement 0,9 % et 0,3 % dans les circonscriptions 1 et 2 respectivement, tandis que le nombre d'affectations a diminué de 21 % et 16 %.

4.1.1 Prévisions de trafic pour 1986

En établissant ses prévisions de trafic, l'APL tient pour acquis que l'année suivante sera semblable à l'année en cours tout en apportant les ajustements pertinents découlant des changements aux droits selon le tarif, à la rémunération aux termes des contrats de travail et aux dépenses administratives prévues au budget. Cette pratique a été critiquée fortement durant les audiences comme étant une approche naïve et qui manque de sophistication. L'APL a répliqué qu'aucun des usagers ne peut lui fournir des prévisions exactes de trafic et que, de toute façon, les prévisions sont toujours inexactes.

Nous avons déjà fait nos commentaires à ce sujet. Nous ne les répéterons pas ici.

Nous nous rendons bien compte qu'il n'est pas facile d'établir des prévisions de trafic. Nous

by 24.3% and 20.4% in Districts No. 1 and 2, respectively. This is equivalent to average annual growth rates of 4.5% and 3.8% in the two districts respectively. There is no reason to believe that this trend will not continue over the next five years.

The implications of the increase in average ship size are significant. Given a level volume of trade, the number of trips and assignments can be expected to decline at 4% per year. The volume of traffic would have to grow at more than 4% per year for there to be any growth in the number of assignments. In other words, unless there is a significant increase in trade on the St. Lawrence, the demand for pilotage services can be expected to continue to decline in the foreseeable future.

The decline in the number of assignments since 1980 has been continual in both districts (see Tables 4.5 and 4.6). This decline is largely due to increased ship size: between 1980 and 1984 the volume of traffic declined by only 0.9% and 0.3% in Districts No. 1 and 2 respectively, whereas the number of assignments dropped by 21% and 16%.

4.1.1 Traffic Forecasts for 1986

In forecasting traffic, the LPA assumes that the next year will be similar to the current year with suitable adjustments for rate changes to the tariff, pilot contracts and budgeted administrative expenses. This practice was harshly criticized at the hearing as naïve and lacking in sophistication. The LPA argued that none of the users can provide accurate traffic forecasts and that any forecasts are bound to be inaccurate.

We have already commented on this issue and shall not repeat our comments here.

While we are well aware of the difficulties involved in forecasting traffic, we do note that

ne pouvons nous empêcher de constater cependant que le manque apparent de compréhension du marché est une conséquence directe du fait qu'on n'ait pas essayé d'établir des prévisions de trafic de façon plus rigoureuse.

the apparent lack of understanding of the market is a direct result of the fact that a more rigorous forecast was not attempted.

Seule Ports Canada nous a fourni des renseignements au sujet des augmentations futures du trafic. Ces informations laissent entrevoir que le volume du trafic sur le Saint-Laurent augmentera légèrement au cours des cinq prochaines années. Certes, il s'agit là de renseignements utiles; néanmoins, nous ne pouvons nous y fier car les données sont quelque peu dépassées et ne tiennent pas compte de la diminution de trafic survenue en 1985.

The only party to provide information related to future traffic growth was Ports Canada. The information submitted suggests a slight growth in traffic on the St. Lawrence over the next five years. While this advice is useful, it cannot be relied on since the data are somewhat outdated and do not reflect the downturn in trade in 1985.

Ceci étant, nous avons établi un certain nombre d'hypothèses quant au trafic de 1986, dont nous nous sommes servis pour établir le tarif. Nos experts ont consulté certaines des personnes responsables du transport des grains canadiens. Le résultat de ces consultations nous porte à croire que le volume des grains transportés par bateau sur le Saint-Laurent demeurera au même bas niveau qu'en 1985. Quant aux autres biens, nous avons présumé que le volume des marchandises chargées et déchargées dans les ports de Montréal et Québec continuera d'augmenter au taux moyen qu'on a connu depuis 1982. Nous avons fait la corrélation entre le volume des marchandises ainsi obtenu et les statistiques de l'APL quant au nombre de tonnes de port en lourd. Les résultats apparaissent aux tableaux 4.4, 4.5 et 4.6; ils suggèrent une augmentation du port en lourd pour l'année 1986 de 4,3 %, 4,1 % et 4,2 % dans les circonscriptions 1-1, 1 et 2 respectivement.

Given this situation, we have made a number of assumptions regarding 1986 traffic, which we have used to establish the tariff. After consultation with officials responsible for the movement of Canadian grain, we have assumed that the volume of grain transported by ship on the St. Lawrence will not change from the low levels experienced in 1985. With respect to other commodities, we have assumed that the volume of cargo loaded and unloaded at Montréal and Québec will continue to grow at the average rate experienced since 1982. The volume of cargo thus obtained was related to LPA deadweight tonnage statistics. The results, presented in Tables 4.4, 4.5, and 4.6, suggest increases in deadweight tonnage for 1986 of 4.3%, 4.1% and 4.2% for Districts No. 1-1, 1 and 2, respectively.

Ces hypothèses quant au trafic de 1986 sont peut-être optimistes, surtout si l'on tient compte de l'incertitude qui entoure le commerce des grains. Cependant, une approche beaucoup plus sophistiquée serait nécessaire pour avoir une meilleure idée du marché. Pour obtenir des prévisions fiables à court terme, on devrait faire la relation entre le niveau du trafic sur le Saint-Laurent et les prospectives quant aux principales marchandises, les prévisions quant à l'économie canadienne en général et les tendances actuelles du commerce international. Une telle entreprise nous aurait pris un temps considérable. Mais, tel que nous l'avons dit ailleurs, il

These assumptions regarding 1986 traffic may be optimistic, principally considering the uncertainty regarding the grain trade. However, a much more sophisticated approach would be required to obtain a better appreciation of the market. Reliable short-term forecasts would have to relate trade on the St. Lawrence to the prospects for major commodities, general forecasts on the state of the Canadian economy and current trends in international trading patterns. Such a project would have taken us quite a long time. As mentioned elsewhere, however, we consider it indispensable that the LPA set up a traffic forecasting system. The

nous paraît indispensable que l'APL mette sur pied un mécanisme d'établissement des prévisions de trafic. L'Administration de pilotage de l'Atlantique y parvient. Il n'y a aucune raison pour que l'APL n'y arrive pas.

Nous nous sommes servis du nombre de tonnes de port en lourd prévu pour 1986 pour estimer le nombre de voyages, d'unités de pilotage, d'heures, de facteur temps, de déplacements, etc. Pour arriver à fixer ces variables, nous avons analysé la façon dont elles ont fluctué l'une par rapport à l'autre entre 1979 et 1985. Nous sommes convaincus que les prévisions sont cohérentes et qu'elles tiennent compte des tendances.

On peut déterminer les recettes provenant du tarif actuel ainsi que la rémunération payée aux termes des contrats avec les corporations de pilotes à partir des prévisions de trafic pour l'année 1986 (voir le tableau 4.8). On doit noter que les anomalies dans les statistiques pour 1985 résultent de l'interruption des activités normales en décembre 1985 et n'ont pas été reflétées dans les prévisions pour l'année 1986.

4.1.2 Incidence des droits de pilotage

La DMA, la FMC et l'AONSL nous ont fourni des renseignements sur les frais de voyages relatifs aux navires sujets au pilotage sur le Saint-Laurent. Ces renseignements montrent que les droits de pilotage représentent un très faible pourcentage des frais de voyages, surtout dans le cas des voyages transocéaniques. C'est pour les navires qui font du cabotage que les droits de pilotage représentent un pourcentage élevé des frais de voyages; il s'agit des navires qui transportent les grains de Thunder Bay jusqu'aux ports du Saint-Laurent et de ceux qui naviguent entre les divers ports du Saint-Laurent. Dans ce dernier cas, le pourcentage varie entre 2 % et 5 % de tous les frais de voyage; dans le cas des voyages transocéaniques, le pourcentage est, en général, inférieur à 1 %.

Certains ont prétendu que les droits de pilotage sont marginaux par rapport à l'ensemble des frais de voyage et que le fait de les augmenter n'aurait pas de conséquences sur le transport maritime en général et sur le transport sur le Saint-Laurent en particulier. Si, par exemple, les droits de pilotage représentaient 5 % des frais, une augmentation de 10 % des droits de

APA manages to do so; there is no reason the LPA cannot.

The forecast deadweight tonnage for 1986 has been used in estimating the number of trips, pilotage units, hours, time factors, movages and other variables. We have estimated these variables by analysing the relationships between them from 1979 to 1985. We are satisfied that the forecasts are internally consistent and reflect current trends.

Revenue from the existing tariff as well as remuneration paid out under contracts with pilot corporations can be inferred directly from the traffic forecast for 1986 (see Table 4.8). It should be noted that anomalies in the 1985 statistics resulting from a disruption of normal activity in December 1985 are not reflected in the forecast for 1986.

4.1.2 Effect of Pilotage Charges

The DMA, the SFC and the AONSL provided information on relative voyage costs for ships subject to pilotage on the St. Lawrence. This information shows that pilotage charges represent a very small percentage of voyage costs, particularly on transoceanic trips. Pilotage charges represent a high percentage of voyage costs for ships performing coasting-trade voyages; these ships transport grain from Thunder Bay to St. Lawrence ports and navigate between various St. Lawrence ports. For the latter category of ships, pilotage charges represent between 2 and 5% of all voyage costs; for transoceanic trips, the percentage is usually less than 1%.

Some parties claimed that pilotage charges were a marginal component of total voyage costs and that increases to pilotage charges would not affect shipping either in general or on the St. Lawrence. For example, if pilotage charges represent 5% of costs, then an increase of 10% in pilotage charges would mean an increase of 0.5% in trip costs. These parties thus concluded that

Tableau 4.8 / Table 4.8

RECETTES PROJETÉES ET RÉMUNÉRATION AUX TERMES DES CONTRATS AVEC LES CORPORATIONS / FORECAST REVENUE AND CONTRACT PILOT REMUNERATION

(x 1 000 $) / ($ 000)

	1983	1984	1985[1]	1986[2] Prévisions APL / LPA Forecasts (oct. 1985)	1986[2] Prévisions C.C.T. / C.T.C. Forecasts
Recettes-pilotage /Pilotage Revenue					
Port de Montréal / District No. 1-1	1 002	1 079	910	972	904
Circonscription de Montréal / District No. 1	11 427	12 206	12 146	11 526	11 411
Circonscription de Québec / District No. 2	8 824	9 527	9 022	8 890	8 942
Total / Total	21 253	22 812	22 078	21 388	21 257
Rémunération des pilotes / Contract Pilot Remuneration					
Circonscription de Montréal (PSLC) / District of Montréal (PSLC)	10 658	11 524	11 170	10 660	10 936
Circonscription de Québec (CPBSL) / District of Québec (CLSLP)	8 260	8 762	8 386	8 033	8 240

[1] États financiers de l'APL au 31 décembre 1985. / Source: LPA financial statements to December 31, 1985.

[2] Les prévisions ne comprennent pas les révisions au tarif existant aux contrats avec les PSLC ou la CPBSL. / Forecasts do not include revisions to either the existing tariff of the contracts with the PSLC and CLSLP.

pilotage se traduirait par une augmentation de 0,5 % des frais de voyages. Ces résultats les amènent à conclure qu'une augmentation si minime n'aurait probablement aucun effet sur le trafic ou sur la demande de services de pilotage.

À court terme, il nous paraît difficile d'accepter qu'en elle-même une augmentation des droits de pilotage ait des effets sur le trafic, surtout dans le cas du trafic transocéanique. Du point de vue de l'APL, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'augmentation des droits de pilotage soit absorbée par les transporteurs ou leur agents ou transmises, directement ou indirectement, aux expéditeurs sans qu'il y ait d'effet perceptible sur la demande pour les services de pilotage.

Nous sommes conscients des contraintes à court terme imposées à l'APL et du fait que les armateurs exigent un service de qualité. Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec l'argument à l'effet que le coût des services de pilotage aux usagers n'a aucune incidence sur le trafic, à long terme. À notre avis, une telle attitude ne tient pas compte des réalités du marché et plus particulièrement de la concurrence féroce qui existe dans l'industrie des transports en général et dans celle du transport transocéanique en particulier. C'est pourquoi il faut replacer le problème dans son ensemble.

Une très grande part du trafic sur le Saint-Laurent provient du, ou est destinée au, centre du continent nord-américain: par exemple, les grains canadiens ou américains du Centre-Ouest ou de l'Ouest à destination d'outre-mer ou encore les conteneurs qui voyagent entre le Québec et l'Ontario et l'étranger.

L'existence des ports à l'intérieur du continent sur le Saint-Laurent ou les Grands Lacs est à l'origine du trafic maritime sur cette voie de navigation intérieure. Cependant, la décision d'acheminer les marchandises par le Saint-Laurent tient compte d'un certain nombre d'autres aspects: vitesse plus lente, danger accru pour les navires, disponibilité des moyens de transport terrestre et des infrastructures, limites à la taille des navires, efficacité et coût des services portuaires, droits de pilotages et droits de péage de la Voie maritime. En fait, à long terme, ce qui a des répercussions sur le volume du trafic n'est pas tant le montant des

such a small increase would probably have no effect on traffic or on the demand for pilotage services.

In the short term, especially for the ocean trades, it is difficult to argue that a single increase to pilotage charges by themselves would directly affect traffic. From the perspective of the LPA, it might appear reasonable to expect increased pilotage charges to be absorbed by shipowners or their agents, or directly or indirectly passed on to shippers, without perceptibly affecting the demand for pilotage services.

We recognize the short-term constraints imposed on the LPA and the fact that shipowners demand quality services. However, we cannot accept the argument that the cost of pilotage services to users has no effect on traffic in the long term. In our view, such an attitude takes no account of the realities of the market, especially the fierce competition that exists in the transportation industry in general and the ocean trades in particular. For this reason, the problem must be considered in a broader context.

A very large portion of traffic on the St. Lawrence travels to or from the interior of the North American continent: for example, the overseas movement of Canadian or American grain from the Midwest or the West, or the international movement of containers between overseas countries and Quebec or Ontario.

The existence of ports in the interior of the continent on the St. Lawrence and the Great Lakes provides the basic rationale for shipping on the waterway. However, a decision to ship cargo via the St. Lawrence involves consideration of a number of factors: slower speed, increased danger to ships, availability of land transportation and infrastructure, limitations on ship size, efficiency and cost of port services, pilotage charges and Seaway tolls. In the long term, in fact, it is not so much the amount of transportation costs in absolute terms or even the amount of increase, but rather it is the difference between the cost of one transportation

frais de transport *in abstracto* ni même le montant d'une augmentation, mais plutôt la différence entre le montant des frais de transport d'une route par rapport à une autre.

Le pilotage est un élément important des services reliés au transport sur le Saint-Laurent. Bien que le pilotage soit nécessaire pour des raisons de sécurité, il ne faut pas oublier qu'un service de pilotage de qualité facilite la circulation des navires et en réduit les risques de navigation. D'autre part, il ne faut pas oublier que le pilotage est un coût qui vient s'ajouter aux autres. Au niveau du trafic international comme du trafic domestique, aucun des coûts ne peut être isolé; tous sont importants et ils s'additionnent les uns aux autres.

Le pilotage est imposé par la *Loi* pour des raisons de sécurité. La *Loi* impose que les coûts soient recouvrés des usagers. Cependant, ceci ne veut pas dire que les droits de pilotage peuvent être imposés de façon arbitraire, sans tenir compte de l'efficacité des services ou sans tenir compte de l'effet à long terme sur l'ensemble des coûts de transport. L'ensemble des frais de transport a des répercussion sur le prix des biens qui sont transportés sur le Saint-Laurent et, par conséquent, sur la possibilité de les vendre à prix concurrentiel sur le marché international. Ils entrent également en ligne de compte quand il s'agit de choisir de quelle façon les biens seront acheminés: par le Saint-Laurent, le Mississippi ou la côte ouest.

4.2 Coût des pilotes dans les circonscriptions 1 et 2

Dans leurs oppositions, la DMA et la FMC s'objectent au montant élevé que leurs membres paient pour le pilotage alors que le nombre d'affectations et la charge de travail des pilotes vont en décroissant. Elles soutiennent que des économies substantielles pourraient être réalisées si on réduisait le nombre de pilotes en fonction de la réduction du nombre d'affectations. La DMA et la FMC nous ont présenté des études détaillées qu'elles avaient faites. Elles ont pris comme point de départ la charge de travail des pilotes en 1979; elles en arrivent au nombre de pilotes qui aurait été requis en 1984; de là, il n'y a qu'un pas à faire pour calculer les économies qui auraient pu être réalisées. La DMA allègue que l'APL n'a fait aucun effort pour réduire le coût aux usagers en augmentant

route versus another, that determines the volume of trade using the St. Lawrence.

Pilotage is an important part of transportation services on the St. Lawrence. Although pilotage is required for safety reasons, it must be remembered that quality pilotage services facilitate the movement of ships and reduce the risks associated with navigation. On the other hand, the cost of pilotage service also represents an additional component of total cost. In both international and domestic shipping, no single cost can be isolated; each cost is important and contributes to the total.

The *Act* makes pilotage compulsory for safety reasons, and provides that costs are to be recovered from users. However, this does not mean that pilotage charges may be imposed arbitrarily without considering the effectiveness of services or the long-term effect on transportation costs in general. These overall costs affect the price of goods shipped via the St. Lawrence and thus the competitiveness of these goods on the international market. They are also a factor in the choice of route by which goods are to be shipped: via the St. Lawrence, the Mississippi or the West Coast.

4.2 Pilots Costs in Districts No. 1 and 2

In their Objections, the DMA and the SFC objected to the high costs of pilotage to their members at a time when the number of pilots' assignments and their workload were diminishing. These organizations held that substantial savings could be made if the number of pilots was reduced to correspond to the reduction in the number of assignments. The DMA and the SFC presented detailed calculations they had carried out. Using the 1979 pilot workload as a starting point, they obtained the number of pilots that would have been required in 1984; with this information, it was a simple matter to calculate the savings that could have been realized. The DMA claimed that the LPA had made no effort to reduce the cost to users by increasing pilot

la productivité des pilotes et affirme que le coût élevé est injuste pour les usagers. La FMC suggère qu'on mette sur pied un programme spécial de retraite anticipée et indique qu'elle est prête à considérer participer à son financement.

L'APL souligne que les services de pilotage sont fournis par des pilotes qui sont des personnes et non des commodités dont on peut disposer à volonté. De plus, le service est fourni 24 heures par jour, ce qui implique un nombre minimum de pilotes. L'APL, de même que les corporations de pilotes, soulève le fait que les pilotes ont le droit fondamental d'exercer leur profession et que ce droit est reconnu par la *Loi*. L'existence de ce droit entre en opposition directe avec les suggestions de la DMA et de la FMC de réduire le nombre des pilotes. L'APL recommande d'aborder cette question avec prudence et a proposé, à la fin de l'audience, la création d'un fonds de compensation dans le but d'aider les pilotes à prendre une retraite anticipée.

La CPBSL souligne les fluctuations du trafic, avec des crêtes et des creux, et soutient que, pour répondre aux besoins, il faut un nombre minimum de pilotes. Elle prétend également que le nombre d'heures de pilotage n'est pas un bon moyen de mesurer la charge de travail car il faut aussi tenir compte du nombre important d'heures consacrées aux déplacements et aux escales.

Les PSLC prétendent que, si l'on se retrouve avec un grand nombre de pilotes aujourd'hui, c'est à cause du nombre d'apprentis qui ont été engagés il y a quelques années en raison des augmentations prévues dans le trafic. Ces décisions ont été prises de bonne foi, soutiennent-ils, et on ne peut les blâmer ni les pénaliser du fait que les prévisions ne se soient pas réalisées.

Lors de sa plaidoirie, le procureur des PSLC nous a invités à faire une étude approfondie de la *Loi sur le pilotage* et du *Règlement* avant de considérer la question du nombre de pilotes et d'apprentis-pilotes. Il a plaidé qu'il existe des contraintes juridiques pour l'entrée dans le service de pilotage et la sortie du service de pilotage.

productivity, and stated that the high cost was unfair to users. The SFC suggested that a special program of early retirement be set up and indicated that it was prepared to consider participating in the funding of such a program.

The LPA noted that pilotage services were provided by pilots who were individuals, not commodities that could be disposed of at will. In addition, the fact that the service was provided around the clock required a minimum number of pilots. The LPA and the pilot corporations pointed out that pilots had the fundamental right to carry on their profession and that this right was recognized by the *Act*. The existence of these rights was in direct conflict with suggestions by the DMA and the SFC that the number of pilots be reduced. The LPA recommended that this question be approached with caution and, at the end of the hearing, suggested that a compensation fund be created to help pilots take early retirement.

The CLSLP stressed that there were fluctuations in the traffic, with highs and lows, and maintained that a minimum number of pilots was required to meet the demand. It also claimed that the number of pilotage hours was not a good way of measuring the workload, since the considerable amount of time spent travelling and on layovers must also be taken into account.

The PSLC attributed the large number of pilots at the current time to the number of apprentices hired several years ago on the expectation of increases in traffic. The PSLC maintained that these decisions were made in good faith and that pilots could not be blamed or penalized because the forecast increases did not materialize.

In his argument, counsel for the PSLC asked the C.T.C. to carry out an in-depth study of the *Pilotage Act* and the *Regulations* before considering the question of the number of pilots and apprentice pilots. He argued that there were legal restrictions regarding entering and leaving the pilotage service.

Selon lui, la *Loi sur le pilotage* reprend les dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. L'article 15 de la *Loi sur le pilotage* stipule au paragraphe (1) qu'une Administration doit:

> a) sur réception d'une demande écrite de brevet ou de certificat de pilotage, et
>
> b) lorsqu'elle est convaincue que le requérant peut remplir les conditions prescrites (...)
>
> attribuer au requérant un brevet ou un certificat de pilotage, mais il ne doit pas être attribué de certificat de pilotage à un requérant à moins que l'Administration ne soit convaincue qu'il possède un niveau de compétence et de connaissance des lieux de la zone de pilotage obligatoire comparable à celui que l'on exige d'un requérant qui présente une demande de brevet pour cette zone de pilotage obligatoire.

Par conséquent, si les conditions prévues à l'article 15 sont remplies, le requérant a le droit de se voir attribuer un brevet. L'Administration ne jouit d'aucune discrétion à cet égard. Ce droit est cependant sujet à ce que l'Administration limite, par règlement adopté en vertu de l'alinéa 14(1)j), le nombre de brevets qui peuvent être attribués pour une zone de pilotage obligatoire. Si le candidat se voit refuser un brevet, l'article 18 lui confère le droit de se faire entendre par l'Administration.

Une fois émis, le brevet demeure, selon le paragraphe 15(5), valide tant que le titulaire peut remplir les conditions qui sont prescrites par les *règlements*.

Selon les PSLC, le paragraphe 15(6) confère au pilote breveté certains droits s'il ne remplit plus les conditions de la catégorie dont il est titulaire. Le paragraphe 15(7) de la *Loi* prévoit l'expiration du brevet ou du certificat à l'âge réglementaire. Les articles 17 et 18 traitent de la suspension et de l'annulation des brevets et prescrivent la procédure à suivre dans de tels cas; s'il risque de voir son brevet annulé, un pilote a le droit d'être entendu.

L'article 19 de la *Loi* traite de la cessation de validité d'un brevet. Il se lit comme suit:

According to counsel, the *Pilotage Act* reiterates the provisions of the *Canada Shipping Act*. Subsection 15(1) of the *Pilotage Act* provides that an Authority shall:

> (a) upon receipt of an application in writing for a licence or pilotage certificate, and
>
> (b) upon being satisfied that the applicant therefor is able to meet the qualifications prescribed . . .
>
> issue a licence or pilotage certificate to the applicant, but no pilotage certificate shall be issued to an applicant therefor unless the Authority is satisfied that the applicant has a degree of skill and local knowledge of the waters of the compulsory pilotage area equivalent to that required of an applicant for a licence for that compulsory pilotage area.

If the qualifications set out in section 15 are met, therefore, applicants have the right to have a licence issued to them: the Authority has no discretion in this matter. However, this right is subject to limits on the number of licences that may be issued for any compulsory pilotage area; such limits can be established by the Authority by means of regulations adopted pursuant to paragraph 14(1)(j). If applicants are refused a licence, section 18 gives them the right to be heard by the Authority.

Once a licence is issued, under subsection 15(5), it remains in force while the holder is able to meet the qualifications prescribed by the *Regulations*.

According to the PSLC, subsection 15(6) gives certain rights to licensed pilots who no longer meet the qualifications for the class of licence they hold. Subsection 15(7) of the *Act* provides for the expiry of licences or certificates at the statutory age. Sections 17 and 18 deal with the suspension and cancellation of licences and set out the procedure to be followed in such cases; pilots whose licences may be cancelled have the right to be heard.

Section 19 of the *Act* deals with cessation of validity of licences and reads as follows:

19.(1) Un brevet cesse d'être valide lorsqu'un pilote breveté

a) qui est un employé d'une Administration cesse d'être employé en qualité de pilote breveté, ou

b) qui est un membre ou un actionnaire d'une corporation mentionnée au paragraphe (2) de l'article 9 cesse d'être un membre ou un actionnaire de la corporation.

(2) Une Administration doit annuler un brevet ou un certificat de pilotage lorsqu'un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un tel brevet ou certificat.

Selon le procureur des PSLC, cet article doit se lire en corrélation avec le paragraphe 9(3) qui prévoit que:

(3) Toute corporation qui passe un contrat avec une Administration, en application du paragraphe (2), doit permettre à un pilote breveté ou apprenti-pilote de la région ou partie de région visée par le contrat et qui n'est pas un membre ou un actionnaire de cette corporation de devenir un membre ou un actionnaire selon les mêmes modalités que les pilotes brevetés et apprentis-pilotes qui ont formé cette corporation ou en sont membres ou actionnaires.

Le *Règlement général de pilotage*, établi en vertu de l'article 42 de la *Loi*, contient un règlement concernant l'âge de retraite. On nous a fait valoir qu'il n'existe dans ce règlement aucune disposition selon laquelle un brevet ou un certificat cesserait d'être valide ou serait suspendu ou annulé. Les dispositions à ce sujet se retrouvent dans la *Loi sur le pilotage*, aux articles 17, 18 et 19. De ces dispositions législatives, le procureur des PSLC nous a invités à tirer les conclusions suivantes:

1. Le gouverneur en conseil et une Administration de pilotage ont le pouvoir de déterminer les conditions d'obtention d'un brevet de pilote ou d'un certificat de pilotage.

19 (1) A licence ceases to be valid when a licensed pilot

(a) who is an employee of an Authority ceases to be employed as a licensed pilot, or

(b) who is a member or shareholder of a body corporate referred to in subsection (2) of section 9 ceases to be a member or shareholder of the body corporate.

(2) An Authority shall cancel a licence or pilotage certificate when a licensed pilot or holder of a pilotage certificate does not meet the qualifications required of a holder of a licence or pilotage certificate.

According to counsel for the PSLC, this section must be read in conjunction with subsection 9(3), which provides that:

(3) Any body corporate that contracts, pursuant to subsection (2), with an Authority shall permit a licensed pilot or apprentice pilot in the region or part thereof to which the contract relates and who is not a member or shareholder of that body corporate to become a member or shareholder on the same terms and conditions as the licensed pilots and apprentice pilots who formed or are members or shareholders of that body corporate

The *General Pilotage Regulations*, made pursuant to section 42 of the *Act*, include a regulation concerning retirement age. It was pointed out at the hearing that this regulation contains no provision under which licences or certificates would cease to be in force or be suspended or cancelled. The relevant provisions may be found in sections 17, 18 and 19 of the *Pilotage Act*. Counsel for the PSLC argued that the following conclusions should be drawn from these statutory provisions:

1. the Governor in Council and a Pilotage Authority may determine the qualifications for obtaining a pilot licence or pilotage certificate;

2. Une fois qu'un titulaire d'un brevet s'est vu attribuer ce brevet ou certificat, il a le droit de le conserver tant qu'il remplit les conditions prévues.

3. Le pouvoir qu'a une Administration, en vertu de l'alinéa 14(1)j), de limiter le nombre des brevets ne peut pas être interprété comme lui donnant le droit ou le pouvoir d'annuler, suspendre ou déclarer invalide un brevet.

4. Bien qu'il y ait certaines ambiguïtés dans les termes de la *Loi* aux articles 15 et 19 sur la question de validité, il existe une certaine cohérence dans le texte français puisqu'aux articles 15 et 19, on parle de brevet qui reste valide et de brevet qui cesse d'être valide, respectivement. Les PSLC refusent donc d'être partie à toute mesure par laquelle on voudrait priver un pilote de son droit d'exercer sa profession.

De plus, les PSLC ont soutenu que l'article 9 de la *Loi* n'autorise ni l'Administration ni la corporation des pilotes à empêcher quelque pilote que ce soit d'exercer sa profession de pilote.

Nous avons considéré les arguments soulevés par les PSLC sur la question du nombre de brevets de pilotage. Nous convenons que le détenteur d'un brevet de pilotage peut exercer sa profession tant qu'il est membre, actionnaire ou employé d'une corporation et que ses services sont requis. En ce sens, le brevet constitue une sorte de droit acquis attestant, comme pour n'importe quelle autre profession, que son détenteur possède certaines connaissances et compétences. Néanmoins, cela ne lui garantit pas qu'il sera employé à plein temps, ni qu'il aura droit à une rémunération fixe. Il en va de même des membres d'autres corporations professionnelles, tels les dentistes, ingénieurs, architectes, avocats, médecins, etc. Ce sont les conditions économiques qui déterminent la demande de pilotage et, par conséquent, la rémunération de chaque pilote ainsi que le nombre de pilotes.

Il est certain qu'un pilote peut, à cause de la diminution du trafic ou des conditions économiques, voir sa charge de travail diminuer. Mais tant qu'il accomplit le nombre minimum de

2. once these licences or certificates are issued, holders have the right to keep them while they meet the prescribed qualifications;

3. the power of an Authority under paragraph 14(1)(j) to limit the number of licences may not be interpreted as giving it the right or the power to cancel or suspend a licence or declare a licence invalid;

4. although certain ambiguities exist in the terms of sections 15 and 19 of the *Act* concerning validity, there is some degree of coherence in the French wording since these sections deal respectively with licences that continue to be valid and those that cease to be valid. As a result, the PSLC refused to be a party to any measure intended to deprive pilots of their right to carry on their profession.

The PSLC also maintained that section 9 of the *Act* does not authorize the Authority or the pilot corporation to prevent any pilot from carrying on his profession as a pilot.

We have considered the PSLC's arguments concerning the question of the number of pilot licences. We agree that holders of pilot licences may carry on their profession as long as they are members, shareholders or employees of a corporation and their services are required. In this sense, licences constitute a type of vested right certifying, as in any other profession, that holders possess certain knowledge and skills. However, this does not guarantee that they will be employed full-time or that they will have the right to a set remuneration. A similar situation exists for members of other professional corporations such as dentists, engineers, architects, lawyers and doctors. It is economic conditions that determine the demand for pilotage and, as a result, the remuneration of individual pilots and their number.

Certainly pilot workload may be reduced due to decreased traffic or economic conditions. Nevertheless, as long as pilots effect the minimum number of trips prescribed in the

voyages prévu au *Règlement*, il conserve toujours son brevet et il demeure qualifié pour faire du pilotage.

Les usagers nous demandent de réduire le nombre de pilotes. En fait, personne ne nous a demandé d'annuler ou de suspendre les brevets; on nous a plutôt demandé de contrôler le nombre des pilotes qui participent au tour de rôle et qui sont rémunérés par leur corporation.

Dans notre analyse des divers points qui ont été avancés, il nous a paru nécessaire d'étudier les contrats entre l'APL et les corporations de pilotes et les problèmes inhérents au système existant. Le but de cette étude est d'identifier ce qu'il est juste et raisonnable que les usagers paient pour un service qui est obligatoire et n'est pas soumis à la concurrence. Nous n'avons pas l'intention de refaire le passé ou de renégocier les vieux contrats; au contraire, notre but est de faire une analyse objective de la situation pour tenter de la tirer au clair et de la remettre en perspective, dans le but d'éclairer toutes les parties impliquées et, qui sait, de les aider à dénouer ce qui nous paraît être un noeud gordien. En effet, malgré la quantité de documents qui nous ont été remis au cours de notre enquête, nous n'avons pu trouver nulle part une étude vraiment objective de la situation. Compte tenu de la longueur de notre enquête, nous estimons qu'il est de notre devoir, dans l'intérêt public, de résumer ici les résultats de nos études.

4.2.1 Contrats avec les corporations de pilotes

Les services des pilotes dans la circonscription 1 sont régis par un contrat entre l'APL et les PSLC; dans la circonscription 2, le contrat est passé avec la CPBSL. Ces corporations représentent les intérêts collectifs des pilotes brevetés dans leur circonscription. Elles sont reconnues comme étant les seuls fournisseurs de services, en ce sens que l'APL ne peut engager un pilote qui n'est pas membre d'une corporation. Cette exclusivité est l'une des caractéristiques fondamentale de la *Loi sur le pilotage* et sa raison d'être a été étudiée en profondeur par la Commission royale d'enquête sur le pilotage. Le résultat en est que, bien que l'APL soit l'entité chargée d'établir et de maintenir les services de pilotage, elle doit retenir les services des pilotes brevetés collectivement. Le droit des

Regulations, they still retain their licences and remain qualified to perform pilotage.

Users have requested that we reduce the number of pilots. In fact, no one has asked us to cancel or suspend licences; rather, we have been requested to control the number of pilots on rotation who are paid by their pilot corporations.

In considering the various points brought forward, we found it necessary to study the contracts between the LPA and the pilot corporations and the problems inherent in the existing system. The objective of this study is to identify what is fair and reasonable for users to pay for a service that is both compulsory and not subject to competitive forces. The intention is not to undo the past or renegotiate old contracts; on the contrary, the objective is to analyse the situation objectively in an endeavour to clarify and put it in perspective, to enlighten all the parties involved and perhaps help in unravelling what resembles a Gordian knot. Despite the volume of documents submitted during the investigation, nowhere have we found a truly objective study of the situation. Considering the length of the investigation, we consider it our duty in the public interest to summarize the results of our studies here.

4.2.1 Contracts with Pilot Corporations

The services of pilots in District No. 1 are governed by a contract between the LPA and the PSLC and in District No. 2 by a contract between the LPA and the CLSLP. These corporations, representing the collective interests of licensed pilots in each district, are recognized as the sole sources of pilot services; that is, the LPA may not hire any pilots who are not members of the corporation. The exclusive character of this arrangement is fundamental to the *Pilotage Act* and was dealt with at length by the Royal Commission on Pilotage. As a result, although the LPA is the agency responsible for establishing and maintaining pilotage services, it is required to retain the services of all licensed pilots on a collective basis. The right of all licensed pilots to participate in the provision of

pilotes brevetés de fournir les services est également une des caractéristiques de la *Loi sur le pilotage*, et nous venons d'analyser les plaidoiries de l'APL et des pilotes à ce sujet.

Aux termes des contrats, les corporations de pilotes s'engagent à fournir les services de pilotes brevetés qualifiés, sur demande, à tout navire qui requiert les services d'un pilote. La rémunération payée par l'APL pour les services de pilotage est calculée en fonction d'une grille de salaires selon les différentes tâches: voyages, déplacements, temps d'attente, etc.

Dans les contrats, on ne traite qu'indirectement du nombre de pilotes. Le contrat avec la CPBSL fait référence à un nombre maximum de pilotes brevetés. Les PSLC et l'APL ont convenu de ce qui semble être un nombre cible de pilotes brevetés dans une annexe qui couvre une période de quatre ans. Le contrat avec les PSLC prévoit aussi une rémunération additionnelle si le nombre de pilotes brevetés dépasse le nombre fixé dans l'annexe au contrat.

Dans les deux circonscriptions, l'embauche d'apprentis-pilotes est le résultat d'une décision de l'APL et de la corporation. Bien que les contrats ne soient pas très précis quant au moment où auront lieu les examens pour les apprentis-pilotes qui auront complété leur entraînement, il est clair qu'une fois l'examen passé, l'apprenti doit recevoir un brevet.

À l'exception de ce que nous venons de souligner, le nombre de pilotes n'est pas un élément essentiel des contrats; en effet, pendant la durée d'un contrat, la rémunération versée à la corporation est établie en fonction de la grille de salaires et ne dépend pas du nombre de pilotes.

La DMA allègue que le nombre de pilotes a une grande influence sur les coûts de l'Administration puisque l'APL et les corporations tiennent compte, lors de la négociation des contrats, du salaire qui pourra être versé aux pilotes par les corporations en établissant le montant à payer par affectation. Ce raisonnement nous paraît logique. M. F.C. Nicol, directeur de l'exploitation de la FMC, nous a d'ailleurs indiqué lors de son témoignage que le nombre de pilotes avait effectivement été un sujet contentieux lors des négociations de 1982.

pilotage services is also central to the *Pilotage Act*; the relevant arguments by the PSLC and the LPA are analysed above.

According to the terms of the contracts, the pilot corporations agree to provide the services of qualified licensed pilots on demand to any ship requiring the services of a pilot. Remuneration paid by the LPA for pilotage services is calculated according to a schedule of charges for various tasks - trips, movages, detentions, waiting time, etc.

The number of pilots is only indirectly referred to in the contracts. The contract with the CLSLP refers to a maximum number of licensed pilots. The PSLC and the LPA have agreed to what seems to be a target number of licensed pilots, set out in a schedule spanning four years. The contract with the PSLC also provides for additional remuneration should the number of licensed pilots exceed the target figure set out in the schedule.

In both districts, the hiring of apprentice pilots is a joint decision of the LPA and the corporation. While the contracts are somewhat vague concerning the timing of examinations for apprentice pilots who have completed their training, it is clear that once a candidate has passed the examination a licence must be issued.

Except for the provisions noted above, the number of pilots is not an explicit feature of either contract; during the period a contract is in force, the remuneration paid to a corporation is established according to the schedule of fees and is unaffected by the number of pilots.

The DMA alleges that the number of pilots has a large impact on the cost of pilotage to the Authority at the time new contracts are negotiated, since, in establishing the amount to be paid per assignment, the Authority and the Corporation take into account the salary that can be paid to the pilots by the Corporation. We find this argument a logical one; in his testimony, Mr. F.C Nicol, the SFC's Director of Operations, confirmed that the number of pilots was indeed a contentious issue in the 1982 negotiations.

Tel que nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, en 1984, la rémunération versée aux deux corporations aux termes des contrats représentait 83 % des dépenses de l'APL, si l'on exclut les dépenses se rapportant aux bateaux-pilotes. L'APL doit recouvrer ces dépenses des usagers; c'est pourquoi les montants payés aux termes des contrats sont directement reliés aux montants réclamés des usagers aux termes du tarif. Cette relation a fait l'objet de longs débats lors de l'audience.

Aux termes des deux contrats, ce sont les dispositions qui fixent la rémunération pour les voyages qui ont le plus grand impact sur les dépenses. Dans la circonscription 1, la rémunération pour les voyages est fixée en appliquant un taux horaire au nombre d'unités de pilotage. L'unité de pilotage est définie, dans ce cas, comme étant le produit de la longueur (L), de la largeur (l) et du creux (c), divisé par une constante:

$$\textit{Rémunération en \$} = \textit{taux} \times \frac{(L \times l \times c)}{\textit{constante}} \times \textit{heures}$$

Le contrat prévoit une surcharge de tirant d'eau, un tarif d'hiver, des droits pour les déplacements, un salaire par affectation, le remboursement de certaines dépenses, un droit pour le temps d'attente et trois droits calculés en multipliant l'ensemble de tous les autres droits par des constantes. En 1984, 81 % de la rémunération totale était fonction, directe ou indirecte, du produit de la totalité des unités de pilotage et des heures.

Dans la circonscription 2, la rémunération pour les voyages est calculée en additionnant les unités de pilotage et le facteur temps. Il y a un droit minimum[1]. L'unité de pilotage est définie comme étant le produit du carré de la largeur (l) et du creux (c), divisé par une constante. Le facteur temps est obtenu en multipliant le tirant d'eau et le nombre d'heures:

[1] Le droit minimum était de 315,47 $ en 1984.

As indicated at the beginning of this chapter, in 1984 the remuneration paid to the two pilot corporations under the contracts represented 83% of the LPA's expenses if the expenses associated with pilot boats are excluded. The LPA is required to recover these expenses from the users; thus the contract remuneration rates are pivotal in determining amounts charged to users under the tariff. This relationship was a major issue at the hearing.

In both contracts, it is the provisions defining the remuneration for trips that have the greatest impact on expenses. In District No. 1, trip remuneration is determined by applying an hourly rate to the number of pilotage units. In this district, a pilotage unit is defined as the product of a ship's length (L), breadth (B), and depth (D) divided by a constant. The trip remuneration formula is as follows:

$$\textit{Trip remuneration \$} = \textit{rate} \times \frac{(L \times B \times D)}{\textit{constant}} \times \textit{hours.}$$

The contract includes a draught surcharge, a winter tariff, charges for movages, a charge per assignment, reimbursement of certain expenses, charges for detentions, and three items calculated by applying a percentage to all other charges. In 1984, 81% of total remuneration was based directly or indirectly on the cumulated product of pilotage units and hours.

In District No. 2, remuneration for trips is calculated by adding pilotage units to the time factor; a minimum charge[1] is applied. A pilotage unit is defined as the product of the square of a ship's breadth (B) and its depth (D) divided by a constant. The time factor is defined as the product of the draught of the ship and the number of hours. The trip remuneration formula is as follows:

[1] The minimum charge in 1984 was $315.47.

Rémunération en $ =

$$\text{taux x } \frac{(l^2 \text{ x } c)}{\text{constante}} + (\text{taux x tirant d'eau x heures})$$

Le contrat prévoit des droits pour les déplacements et les accostages, le remboursement de certaines dépenses, le temps d'attente et deux droits calculés en multipliant l'ensemble de tous les autres droits par des constantes. En 1984, 68 % de la rémunération totale était fonction, directe ou indirecte, du nombre total d'unités de pilotage.

Les unités de pilotage donnent une idée de la taille du navire quant à ses dimensions physiques. Au cours des cinq dernières années, le nombre moyen d'unités de pilotage par voyage a suivi d'assez près le port en lourd moyen par voyage. La similitude entre l'évolution des unités de pilotage et celle du port en lourd est évidente si on les compare sous la forme de tableaux (voir les tableaux 4.5 et 4.6 et le graphique 4.3). Il est évident que les deux se suivent de très près dans les deux circonscriptions. Ni la différence dans la définition des unités de pilotage ni l'inclusion des heures dans la formule dans la circonscription 1 ne semble avoir d'influence sur cette relation. En d'autres mots, si l'on suit l'évolution pendant un certain nombre d'années, il semble qu'il y ait une certaine équivalence entre l'ensemble des unités de pilotage et l'ensemble du port en lourd.

Étant donné cette relation étroite entre les unités de pilotage et le port en lourd, le fait que la rémunération des pilotes soit fonction du nombre d'unités de pilotage a pour conséquence que les montants versés par l'APL aux corporations en vertu des contrats suivent l'évolution du volume de trafic. La situation est différente dans le port de Montréal où les dépenses sont fonction des salaires payés aux pilotes.

Tel que nous l'avons décrit ailleurs, la moyenne de la taille des navires s'est accrue à un taux annuel de 4 %, et il n'y a aucune indication que cela va changer. La moyenne des unités de pilotage par voyage suit la même tendance. Cette tendance à la hausse a pour conséquence que la rémunération des pilotes, qui est fonction

Trip remuneration $ =

$$\text{rate x } \frac{(B^2 \text{ x } D)}{\text{constant}} + (\text{rate x draught x hours})$$

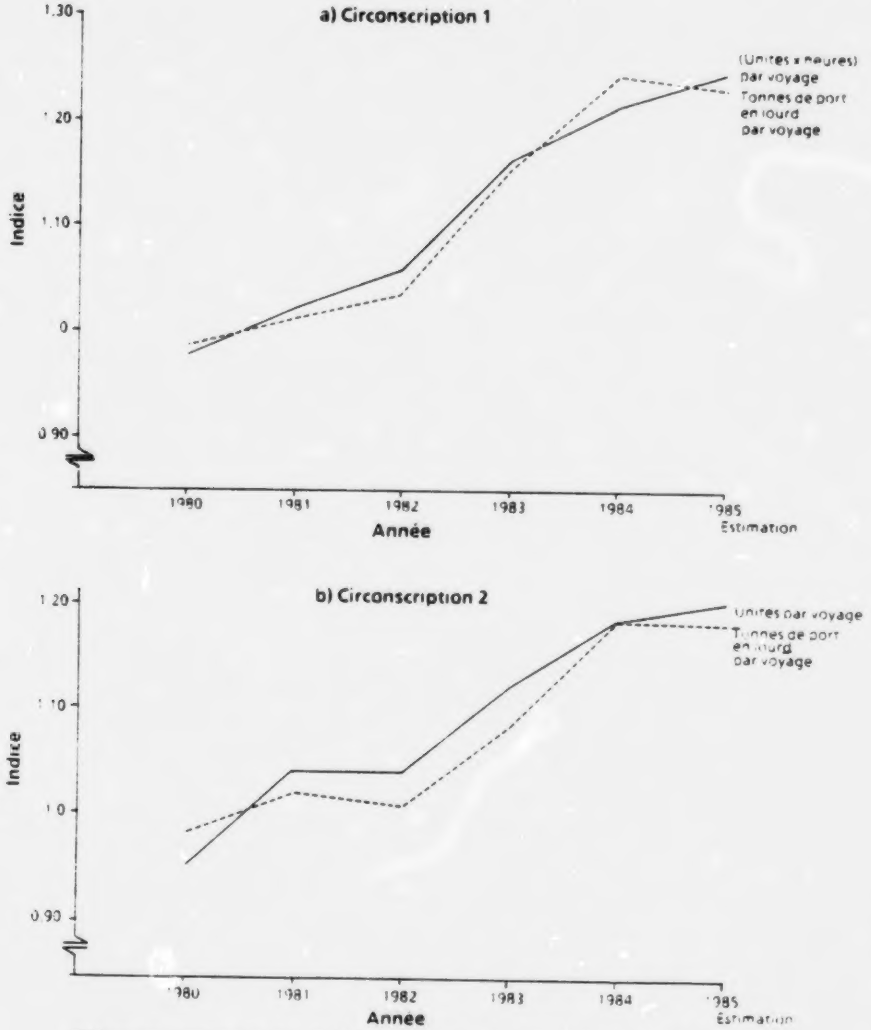
The contract includes charges for movages and dockings, reimbursement of certain expenses, charges for detentions and two charges calculated by applying a percentage to all other fees. In 1984, 68% of total remuneration was based directly or indirectly on the total number of pilotage units.

Pilotage units provide a measure of the size of a ship in terms of its physical dimensions. Over the last five years, the average number of pilotage units per trip has closely parallelled the average deadweight tonnage per trip. The similarity of the trends in pilotage units per trip and deadweight tonnage per trip is evident when the two are compared graphically (see Tables 4.5 and 4.6 and Figure 4.3). The very close relationship is apparent in both districts. Neither the different definitions of pilotage units nor the use of hours in the formula for District No. 1 appears to affect this relationship. In other words, over a number of years, there appears to be an equivalence between the aggregates of pilotage units and deadweight tonnage.

Given this close relationship between pilotage units and deadweight tonnage, the fact that pilot remuneration is based on the number of pilotage units means that the amounts paid by the LPA under the contracts with pilot corporations will tend to follow trends in the volume of trade. The situation is different in the Port of Montréal, where expenses reflect salaries paid to pilots.

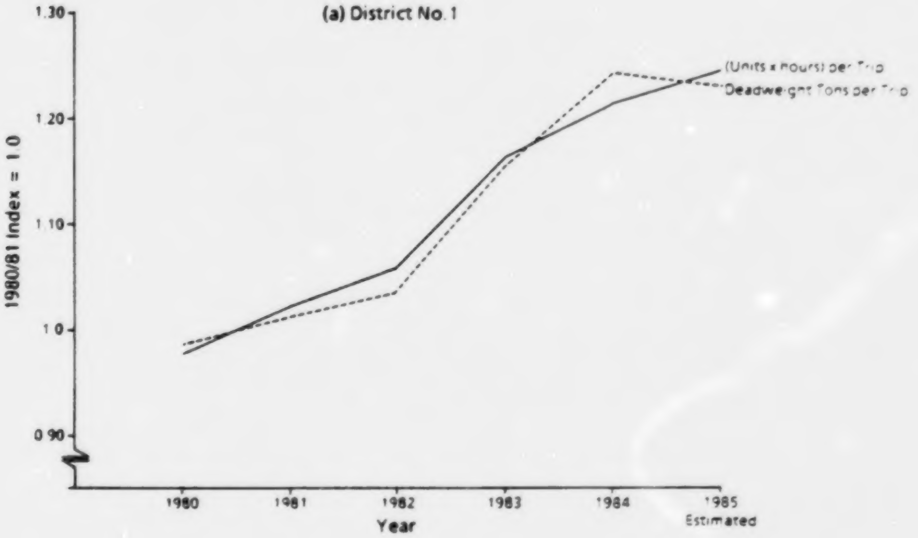
As discussed earlier, average ship size increased at an annual rate of 4% and there is no reason to expect that this trend will not continue. The average number of pilotage units per trip follows the same trend. This means that pilot remuneration, which is based on pilotage units, also tends to rise irrespective of the trend

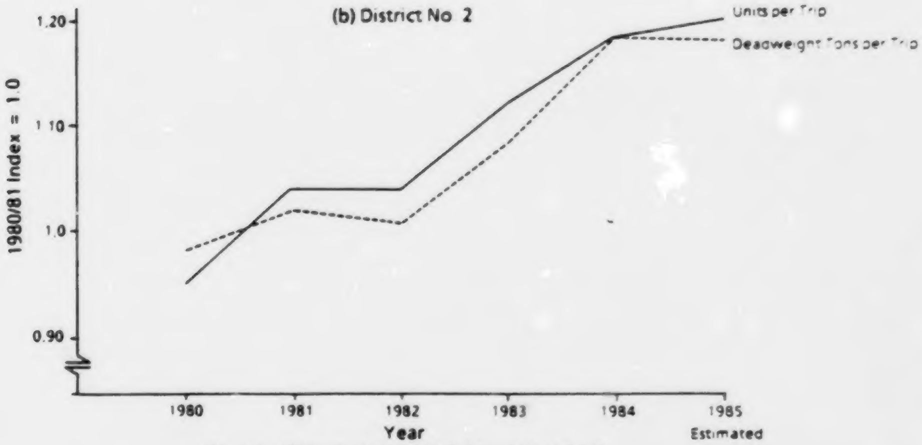
Graphique 4.3
TENDANCE COMPARATIVE ENTRE
UNITE DE REMUNERATION ET PORT EN LOURD
(l'indice d'unité de remuneration par voyage par rapport à
l'indice de port en lourd par voyage)
Indice 1980-1981 = 1,0



Reference. Indice tire des donnees presentees aux tableaux 4 5 et 4 6

Figure 4.3
COMPARATIVE TRENDS:
UNITS OF REMUNERATION PER TRIP
VERSUS
DEADWEIGHT TONNAGE PER TRIP





Source: Data presented in Tables 4.5 and 4.6

des unités, a aussi tendance à augmenter, alors que tel n'est pas le cas de la charge de travail des pilotes calculée en nombre d'affectations.

La tendance à l'augmentation de la taille des navires combinée avec la façon de calculer la rémunération aux termes des contrats signifie que la rémunération moyenne par affectation augmente constamment, même sans augmentation de la rémunération aux termes des contrats. Tel que nous l'avons indiqué plus tôt, 81 % de la rémunération des PSLC provient des unités de pilotage. Si la taille des navires augmente en moyenne de 4,5 % par année, la rémunération moyenne par affectation augmente de 3,6 % par année. Dans la circonscription 2, l'augmentation de la taille des navires est légèrement inférieure et le pourcentage de la rémunération provenant des unités de pilotage est moindre; l'augmentation moyenne par affectation est de 2,6 % par année. La moyenne pour les deux circonscriptions est de 3,1 %.

Le résultat de ces tendances sur les gains de chaque pilote dépend de la façon dont les corporations de pilotes peuvent ajuster le nombre de leurs pilotes. Dans les périodes de croissance où l'augmentation du trafic compense la diminution naturelle du nombre d'affectations attribuable à l'augmentation de la taille des navires, il est relativement facile d'ajuster le nombre de pilotes au nombre d'affectations. Dans de tels cas, chaque pilote verrait ses gains augmenter en fonction de l'augmentation de la taille des navires et sa charge de travail demeurerait la même.

La situation qui existe présentement en est une de demande stable, même si elle connaît des fluctuations. Ceci étant, il est difficile de réduire le nombre de pilotes de 4 %. Chaque pilote ne voit pas ses gains augmenter; cependant, sa charge de travail diminue.

4.2.2 Augmentation de la rémunération versée aux termes des contrats

De 1979 à 1984, la rémunération versée aux termes des contrats a augmenté de 57,9 % dans la circonscription 1 et de 57,0 % dans la circonscription 2, tel que l'indique le tableau 4.9. Dans l'ensemble, ces augmentations résultent d'une augmentation générale aux termes des contrats. En 1982 et 1983, on a modifié le mode de rémunération pour les apprentis-pilotes dans la

of pilot workload in terms of the number of assignments.

The trend to increasing ship size, together with the way remuneration is calculated under the contracts, means that average remuneration per assignment is constantly rising even without any adjustment to the contract remuneration rates. As noted earlier, 81% of the remuneration earned under the contract with the PSLC can be attributed to pilotage units. If ship size increases at an average annual rate of 4.5%, average remuneration per assignment would grow at 3.6% per year. In District No. 2, where the increase in ship size is slightly lower and the portion of remuneration based on pilotage units is less, the average annual increase per assignment is 2.6%. The average for the two districts is 3.1%.

The impact of these trends on the earnings of individual pilots depends on the ability of the pilot corporations to adjust the numbers of pilots. In a growing market where increases in traffic offset the natural reduction in the number of assignments due to increasing ship size, it is relatively easy to adjust the number of pilots to the number of assignments. Under such circumstances, individual pilots would experience an increase in remuneration reflecting the increasing ship size; workload would remain the same.

The present situation is characterized by a constant, if fluctuating, demand. Under these circumstancces, it is difficult to reduce the number of pilots by 4%. Individual pilots will not see increases in remuneration in monetary terms; however, workload will decline.

4.2.2 Increases in Contract Remuneration Rates

Between 1979 and 1984, increases in contract remuneration rates amounted to 57.9% and 57.0% in Districts No. 1 and 2 respectively, as shown in Table 4.9. In the main, these increases were the result of across-the-board increases to the existing contracts. In 1982 and 1983, changes were made in the remuneration for apprentice pilots in District No. 1 and in the

Tableau 4.9 / Table 4.9

ÉTAT DES CHANGEMENTS À LA RÉMUNÉRATION AUX TERMES[4] DES CONTRATS AVEC LES CORPORATIONS / CHANGES TO RENUMERATION RATES IN LPA CONTRACTS WITH CORPORATIONS[4]

(%)

	Montréal			Québec			
	Taux / Rate	Autres postes / Additional Items	Total / Total	Taux / Rate	Autres postes / Additional Items	Total / Total	Indice des prix à la consommation[5] / Consumer Price Index[5]
1980[1]	12,33	1,67	14,00	9,5	-	9,5	10,2
1981[1]	10,03	0,5	10,8	13,0	-	13,0	12,5
1982[2]	9,00	2,5	11,5	13,0	-	13,0	10,8
1983[3]	5,81	0,95	6,76	5,9	0,95	6,85	5,8
1984	5,00	-	5,00	5,10	-	5,10	4,4
Augmentation cumulative 1979-1984 / Cumulative increase 1979-1984			57,9			57,0	51,5
(excluant les autres charges 1982-1983) / (Excluding additional items in 1982/1983)			53,0			55,6	

1 Les autres postes comprennent les contributions majorées au fonds de pension. / Additional items consist of increased contributions to pension plan.

2 La rémunération pour les apprentis-pilotes, qui se faisait sur la base d'un salaire et du remboursement des dépenses, est maintenant calculée selon un pourcentage de la rémunération (2,5 %). / Remuneration for apprentice pilots was changed from a system based on salary and expenses to 2.5% of remuneration.

3 Le remboursement des frais de transport qui était effectué en remboursant les dépenses est maintenant effectué selon un pourcentage de la rémunération (0,95 %). / Reimbursement of transportation expenses was changed from a system based on expenses to 0.95% of remuneration.

4 Sources: Pièces APL-22, 23, 77, 77-A, 78, 79, 100, 101, 101-A et 101-B. / Source: Exhibits LPA-22, -23, -77, -77-A, -78, -79 -100, -101, -101-A and - 101-B.

5 Source: *Revue de la Banque du Canada*, octobre 1985, tableau H12. / Source: *Bank of Canada Review*, October 1985, Table H12.

circonscription 2 et pour le remboursement des frais de déplacement terrestre. Si l'on exclut ces montants, l'augmentation de 1979 à 1984 est de 53,0 % dans la circonscription 1 et de 55,6 % dans la circonscription 2. Ces augmentations sont quelque peu supérieures à l'augmentation de l'indice général des prix à la consommation (51,5 %).

Depuis 1982, dans la circonscription 1, la rémunération des apprentis-pilotes qui, jusqu'alors, était calculée en fonction des dépenses engagées, est calculée en fonction d'un pourcentage de la rémunération totale. Ce changement est intervenu au moment où les dépenses se rapportant aux apprentis-pilotes diminuaient. Si l'on inclut ce montant, les chiffres que l'on obtient pour les deux circonscriptions sont très semblables. Dans la circonscription 2, le coût des apprentis-pilotes est compris dans la rémunération totale; cependant, aucun montant relatif n'est identifié de façon précise.

La DMA et la FMC ont beaucoup critiqué cette façon d'acquitter les coûts imputables à la formation des apprentis-pilotes, jugeant qu'elle n'avait acucun rapport avec les coûts effectivement engagés.

Nous désirons souligner que, pour la plupart des professions, c'est l'individu qui paie pour sa formation professionnelle, avec la contribution du gouvernement et des corporations professionnelles le cas échéant. En l'instance, la façon d'acquitter les coût imputables à la formation des apprentis-pilotes nous apparaît déraisonnablement onéreuse, et ce, pour deux raisons. D'abord, il y a tout lieu de croire qu'en raison de la situation actuelle, les dépenses à ce titre seront relativement faibles au cours des prochaines années. Ensuite, il ne paraît ni juste ni raisonnable de calculer les coûts imputables aux apprentis-pilotes en prenant un pourcentage de la rémunération qui, elle, est fonction des unités de pilotage. Ce principe est valable quel que soit le nombre d'apprentis-pilotes requis et si simple que soit la méthode de paiement.

C'est un principe sur lequel nous insistons d'autant plus que tant le président Bailly, le vice-président Matte et le directeur de l'exploitation La Haye nous ont dit qu'une fois les sommes versées aux corporations à ce titre, l'APL n'exerçait plus aucun contrôle ni ne vérifiait

reimbursement of ground transportation expenses. If these items are excluded, the cumulative increase between 1979 and 1984 amounts to 53.0% in District No. 1 and 55.6% in District No. 2. These increases are somewhat higher than the increase in the overall Consumer Price Index (51.5%).

In 1982, remuneration for apprentice pilots in District No. 1 was changed from an expense-based system to one based on a percentage of total remuneration. This change occurred at the time expenses associated with apprentice pilot training were decreasing. If this item is included in the total, the rate increases for the two districts are very similar. In District No. 2, the cost of training apprentice pilots is included in overall remuneration but no amount is specifically identified.

This method of paying expenses associated with training apprentice pilots was strongly criticized by the DMA and the SFC as being unrelated to costs actually incurred.

We note that in most professions it is individuals, with the aid of the government and professional corporations if applicable, who pay for their professional training. In this case, we view the method of paying the cost of training apprentice pilots as unreasonably costly from two points of view: first, it is reasonable to expect that due to present circumstances, these expenses will be relatively low over the next few years. The second point is that whatever the need for apprentice pilots and however simple the method of payment, calculating the cost of training apprentice pilots as a percentage of remuneration, which depends on pilotage units, is inappropriate and unjustifiable.

We place particular emphasis on this principle since Chairman Bailly, Vice-chairman Matte and Director of Operations La Haye stated that once this money was paid to the corporations, the LPA no longer had any control over it nor monitored how and for what purpose

comment et à quelles fins elles avaient été utilisées. Nous avons souvent répété que nous ne voulons ni ne pouvons nous immiscer dans les négociations contractuelles entre l'APL et les corporations. Cependant, nous croyons pouvoir nous permettre de faire une suggestion au niveau de l'approche stratégique, et ce, d'autant plus que les témoins de l'APL nous ont dit à plusieurs reprises qu'ils entreprenaient les négociations sans avoir d'idée bien précise de leurs positions, des limites qu'ils ne pourront franchir, etc. Nous croyons qu'il y aurait lieu qu'un poste budgétaire spécial soit consacré à la rémunération des apprentis lors des négociations. Le montant versé à ce titre ne devrait servir qu'à ces fins. L'APL devrait demander aux corporations d'en rendre compte. S'il y a des surplus (ou des déficits), le contrat suivant devrait être ajusté en conséquence.

La CPBSL a insisté sur la nécessité pour les pilotes de recevoir une formation permanente de façon à se tenir à jour et a allégué que les sommes perçues au titre de la formation des apprentis-pilotes servaient à défrayer les cours de perfectionnement pour les pilotes. Nous désirons souligner en passant que c'est l'APL qui paie les frais d'inscription et de voyage des pilotes qui vont à Grenoble. Nous reconnaissons la nécessité de cours de formation permanente et de perfectionnement pour les pilotes; nous estimons toutefois que les dépenses à ce titre doivent être budgetées et comptabilisées convenablement, tout comme les dépenses pour les apprentis-pilotes. Nous réitérons les commentaires et les suggestions que nous venons de faire au sujet des négociations.

En 1983, on a instauré, dans les deux contrats, un nouveau mode de remboursement des frais de déplacement terrestre; le montant en est égal à 0,95 % de la rémunération totale. Certains opposants ont critiqué le fait que ces dépenses n'étaient pas fonction des coûts. Nous n'avons aucune objection au principe du remboursement des frais de déplacement. En l'espèce, nous ne considérons pas que les montants qui sont versés en remboursement des frais de déplacement sont déraisonnables. De plus, nous ne voyons rien de répréhensible à ce que la procédure de remboursement soit simplifiée, à condition que le paiement corresponde aux dépenses engagées. Il nous paraît déraisonnable, cependant, que la somme consacrée au remboursement des frais de déplacement corres-

it was used. We have often repeated that we do not wish to, and may not, become involved in contract negotiations betwen the LPA and the corporations. Nevertheless, we believe we may make a suggestion concerning strategy, particularly since LPA witnesses stated repeatedly that they entered negotiations without a clear idea of their position, limits or other similar points. We feel that during negotiations there should be a special budget item for the remuneration of apprentice pilots. The amount paid under this item should be used only for this purpose. The LPA should require the corporations to account for these funds. If surpluses or losses occur, subsequent budgets should be adjusted accordingly.

The CLSLP emphasized the need for continuing training for pilots to keep their skills up-to-date and claimed that money collected for apprentice pilot training was being used to pay for pilot upgrading courses. We note that the LPA pays course fees and travel expenses for pilot training at Grenoble. While we do not take issue with the need for continuing training and upgrading of pilots, we feel that, like apprentice pilot training expenses, these expenses should be properly budgeted and accounted for. Our comments and suggestions concerning negotiations apply here as well.

In 1983, a new method of reimbursing ground transportation expenses was introduced into both contracts; 0.95% of total remuneration is payable. This arrangement was criticized because such expenses are not cost-based. We have no objection in principle to the reimbursement of transport expenses; we do not consider the amounts paid as unreasonable. In addition, we can see nothing wrong with simplified procedures for such reimbursement, provided that the amount reimbursed reflects the costs incurred. However, the calculation of such reimbursement as a percentage of pilotage remuneration (which depends on pilotage units) is considered unreasonably costly. It would be reasonable to expect reimbursement of ground transportation expenses to reflect the number of

ponde à un pourcentage de la rémunération versée pour les services de pilotage qui est fonction des unités de pilotage. Cela les rend déraisonnablement coûteux. Il nous paraîtrait raisonnable que le montant payé au titre du remboursement des frais de déplacement soit fonction du nombre d'affectations; il pourrait alors être modifié pour tenir compte de circonstances spéciales ou des variations dans les frais de déplacement engagés le cas échéant.

Dans la circonscription 2, si l'on fait abstraction de la nouvelle façon de calculer le remboursement des frais de déplacement établie en 1983, l'augmentation annuelle de la rémunération versée aux termes du contrat fut de 9,25 % alors que l'augmentation de l'indice des prix à la consommation était de 8,66 %, soit une différence de 0,59 % par année. Cette différence est la moyenne nette de l'augmentation de la rémunération versée à la CPBSL par suite des modifications au contrat, après avoir tenu compte de l'inflation. L'augmentation dans la circonscription 1 est légèrement inférieure; elle est néanmoins supérieure à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

4.2.3 Le nombre de pilotes

Il est évident que les corporations et l'APL ont eu beaucoup de difficultés à harmoniser le nombre des pilotes brevetés et les besoins des usagers d'une année à l'autre. Les tableaux 4.10 et 4.11 donnent des renseignements au sujet des pilotes. Le tableau 4.12 est une comparaison du nombre de pilotes et du nombre d'affectations; le graphique 4.4 en donne l'illustration. Pendant les cinq années précédant 1980, le nombre d'affectations dans la circonscription 1 avait considérablement augmenté; un grand nombre d'apprentis furent engagés en 1979 et 1980, car le nombre de pilotes était allé en diminuant au cours des années précédentes. Par conséquent, le nombre de pilotes brevetés a augmenté de façon régulière au cours des trois années suivantes: il est passé de 126,3 en 1980 à 137,6 en 1983.

Dans la circonscription 2, les augmentations de trafic furent moins grandes; on engagea donc moins d'apprentis. Néanmoins, on peut observer le même phénomène: le nombre de pilotes brevetés est passé de 90,2 en 1980 à 93,4 en 1983.

assignments, modified if necessary by special circumstances or changes in the cost of ground transportation.

In District No. 2, excluding the new method of reimbursing ground transportation expenses introduced in 1983, the annual rate of increase in contract remuneration rates was 9.25%; the Consumer Price Index rose by 8.66%, an annual difference of 0.59%. This difference represents the average net increase in remuneration paid to the CLSLP arising from changes to the contract after the effects of inflation are taken into account. The increase in District No. 1 is somewhat lower than that in District No. 2 but is still greater than the increase in the Consumer Price Index.

4.2.3 Number of Pilots

It is obvious that the corporations and the LPA have encountered considerable difficulty in matching the number of licensed pilots to the year-by-year requirements of users. Information on pilot numbers is presented in Tables 4.10 and 4.11. A comparison of the number of pilots and the number of assignments is presented in Table 4.12 and illustrated in Figure 4.4. In the five years prior to 1980, District No. 1 had experienced considerable growth in the number of assignments; following a number of years of declining pilot numbers, a large number of apprentice pilots were accepted in 1979 and 1980. As a result, the effective number of licensed pilots grew steadily over the next three years, rising from 126.3 in 1980 to 137.6 in 1983.

In District No. 2, where traffic increases were smaller, fewer apprentice pilots were hired. Nevertheless, the same phenomenon can be observed. The effective number of licensed pilots rose from 90.2 in 1980 to 93.4 in 1983. The

Tableau 4.10

NOMBRE DE PILOTES: CIRCONSCRIPTION 1

	Nombre d'entrants		Retraites		Fin de l'année		Moyenne	
	Apprentis-pilotes	Pilotes brevetés	Moins de 65 ans	65 ans ou plus	Apprentis-pilotes	Pilotes brevetés	Brevets effectifs[1]	Pilotes actifs[2]
1972	n.d.	6	1	4	10	139	139,7	n.d.
1973	n.d.	0	1	2	15	136	138,0	n.d.
1974	n.d.	2	3	4	12	131	134,0	n.d.
1975	0	5	1	7	7	128	129,5	n.d.
1976	0	6	0	3	1	131	129,5	n.d.
1977	3	0	0	1	4	130	130,9	n.d.
1978	3	0	0	1	6	129	129,2	n.d.
1979	7	1	2	0	12	128	126,4	123,6
1980	9	5	0	1	16	132	126,3	124,6
1981	2	7	2	2	11	135	131,6	127,1
1982	0	7	0	1	4	141	134,7	133,6
1983	0	3	2	3	1	139	137,6	133,5
1984	4	1	2	1	4	137	136,7	133,5

1 Exclut les brevets suspendus.

2 Nombre moyen des pilotes qui ont rempli plus d'une affectation par mois d'avril à décembre.

Sources: Pièces APL-65 à 72 et 127.

Table 4.10

NUMBER OF PILOTS: DISTRICT NO. 1

	Number of Entrants		Retirements		Year End		Average	
	Apprentice Pilots	Licensed Pilots	Under age 65	Age 65 or over	Apprentice Pilots	Licensed Pilots	Effective Licences[1]	Working Pilots[2]
1972	N/A	6	1	4	10	139	139.7	N/A
1973	N/A	0	1	2	15	136	138.0	N/A
1974	N/A	2	3	4	12	131	134.0	N/A
1975	0	5	1	7	7	128	129.5	N/A
1976	0	6	0	3	1	131	129.5	N/A
1977	3	0	0	1	4	130	130.9	N/A
1978	3	0	0	1	6	129	129.2	N/A
1979	7	1	2	0	12	128	126.4	123.6
1980	9	5	0	1	16	132	126.3	124.6
1981	2	7	2	2	11	135	131.6	127.1
1982	0	7	0	1	4	141	134.7	133.6
1983	0	3	2	3	1	139	137.6	133.5
1984	4	1	2	1	4	137	136.7	133.5

1 Excludes suspended licences.

2 Average number of pilots who performed more than one assignment per month from April through December.

Source: Exhibits LPA-65 through -72 and -127.

Tableau 4.11

NOMBRE DE PILOTES: CIRCONSCRIPTION 2

	Nombre d'entrants		Retraites		Fin de l'année		Moyenne	
	Apprentis-pilotes	Pilotes brevetés	Moins de 65 ans	65 ans ou plus	Apprentis-pilotes	Pilotes brevetés	Brevets effectifs[1]	Pilotes actifs[2]
1972	n.d.	1	0	0	8	92	91,5	n.d.
1973	n.d.	4	0	5	12	91	92,4	n.d.
1974	n.d.	4	0	2	12	89	89,8	n.d.
1975	1	3	1	5	10	86	88,1	n.d.
1976	0	5	0	2	5	89	86,9	n.d.
1977	2	3	0	0	4	92	90,8	n.d.
1978	2	2	1	0	4	93	92,8	n.d.
1979	3	-	0	0	7	93	90,9	87,6
1980	-	2	0	1	5	94	90,2	85,6
1981	2	1	1 [3]	0	6	94	90,7	88,6
1982	2	4	5	0	4	93	92,2	89,0
1983	-	1 [2]	0	1	4	93	93,4	89,7
1984	-	2	0	2	2	93	92,0	87,6

1 Nombre moyen de pilotes qui ont rempli plus d'une affectation par mois d'avril à décembre.

2 Un pilote s'est retiré avant d'avoir 65 ans en 1982 et est revenu au travail en 1983.

3 Un brevet annulé.

Sources: Pièces APL-65 à 72 et 128.

Table 4.11

NUMBER OF PILOTS: DISTRICT NO. 2

	Number of Entrants		Retirements		Year End		Average	
	Apprentice Pilots	Licensed Pilots	Under age 65	Age 65 or over	Apprentice Pilots	Licensed Pilots	Effective Licences[1]	Working Pilots[2]
1972	N/A	1	0	0	8	92	91.5	N/A
1973	N/A	4	0	5	12	91	92.4	N/A
1974	N/A	4	0	2	12	89	89.8	N/A
1975	1	3	1	5	10	86	88.1	N/A
1976	0	5	0	2	5	89	86.9	N/A
1977	2	3	0	0	4	92	90.8	N/A
1978	2	2	1	0	4	93	92.8	N/A
1979	3	-	0	0	7	93	90.9	87.6
1980	-	2	0	1	5	94	90.2	85.6
1981	2	1	1 [3]	0	6	94	90.7	88.6
1982	2	4	5	0	4	93	92.2	89.0
1983	-	1 [2]	0	1	4	93	93.4	89.7
1984	-	2	0	2	2	93	92.0	87.6

1 Average number of pilots who performed more than one assignment per month from April through December.

2 One pilot retired before age 65 in 1982 and returned in 1983.

3 One licence cancelled.

Source: Exhibits LPA-65 through -72 and -128.

Tableau 4.12

CHARGE DE TRAVAIL DES PILOTES

	Montréal		Québec	
	Nombre d'affectations	Nombre d'affectations par pilote[1]	Nombre d'affectations	Nombre d'affectations par pilote[1]
1972	16 346	117,0	10 493	114,7
1973	16 557	120,0	10 405	112,6
1974[2]	16 128	120,4	9 970	111,0
1975	15 698	121,2	9 536	108,2
1976	17 187	132,7	9 600	110,5
1977	17 906	136,8	10 122	111,5
1978	18 067	139,8	10 529	113,5
1979	17 282	136,7	9 948	109,4
1980	18 699	148,1	10 859	120,4
1981	17 582	133,6	10 662	117,6
1982	15 714	116,7	9 557	103,7
1983	14 921	108,4	9 098	97,4
1984	14 778	108,1	9 144	99,4
1985 (Estimation)	13 271	98,9	8 237	89,8

1 Nombre de pilotes brevetés effectifs.
2 Les chiffres ont été ajustés par suite d'une interruption des services.

Sources: Pièces APL-40 et 65 à 72.

Table 4.12

PILOT WORKLOAD

	Montréal		Québec	
	Assignments	Assignments per Pilot[1]	Assignments	Assignments per Pilot[1]
1972	16 346	117.0	10 493	114.7
1973	16 557	120.0	10 405	112.6
1974[2]	16 128	120.4	9 970	111.0
1975	15 698	121.2	9 536	108.2
1976	17 187	132.7	9 600	110.5
1977	17 906	136.8	10 122	111.5
1978	18 067	139.8	10 529	113.5
1979	17 282	136.7	9 948	109.4
1980	18 699	148.1	10 859	120.4
1981	17 582	133.6	10 662	117.6
1982	15 714	116.7	9 557	103.7
1983	14 921	108.4	9 098	97.4
1984	14 778	108.1	9 144	99.4
1985 (estimated)	13 271	98.9	8 237	89.8

1 Effective number of licensed pilots.
2 Data adjusted due to disruption of services.

Source: Exhibits LPA-40 and -65 through -72.

Tableau 4.13

TAUX ANNUEL DE RETRAITE DES PILOTES

	À la retraite (nombre total)	Nombre moyen de pilotes brevetés	Taux annuel de retraite (%)
Circonscription 1			
1972-1975	23	135,3	4,2
1976-1980	8	128,5	1,2
1981-1984	13	135,2	2,4
Circonscription 2			
1972-1975	13	90,5	3,6
1976-1980	4	90,3	0,9
1981-1984	8	92,1	2,2

Sources: Tableaux 4.10 et 4.11.

Table 4.13

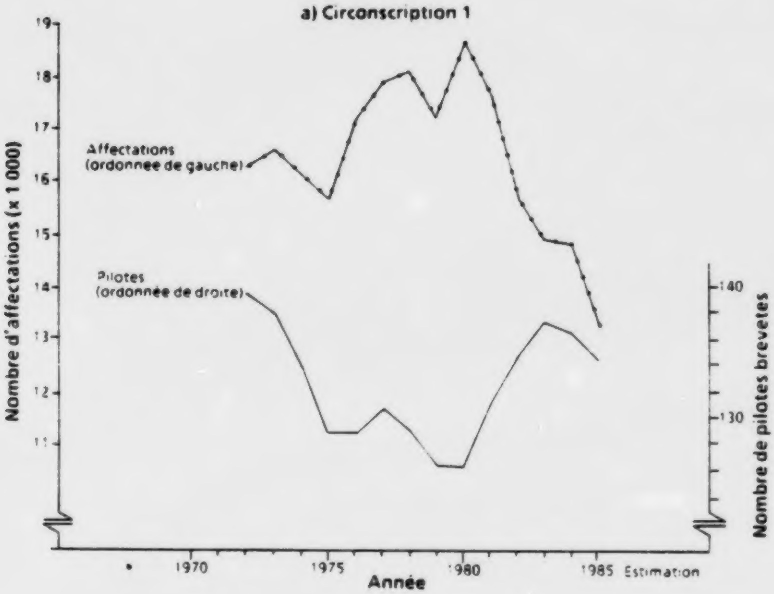
ANNUAL PILOT RETIREMENT RATES

	Total Number of Retirements	Average Number of Licensed Pilots	Annual Retirement Rate
District No. 1			
1972-1975	23	135.3	4.2
1976-80	8	128.5	1.2
1981-84	13	135.2	2.4
District No. 2			
1972-75	13	90.5	3.6
1976-80	4	90.3	0.9
1981-84	8	92.1	2.2

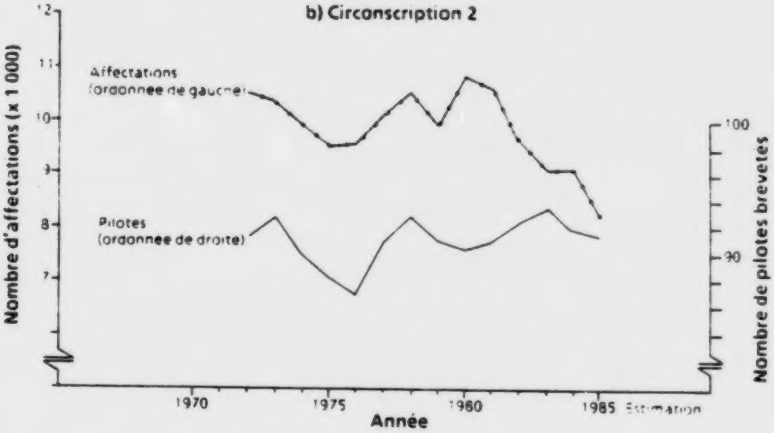
Source: Tables 4.10 and 4.11.

Graphique 4.4
NOMBRE D'AFFECTATIONS PAR RAPPORT AU NOMBRE DE PILOTES BREVETES

a) Circonscription 1

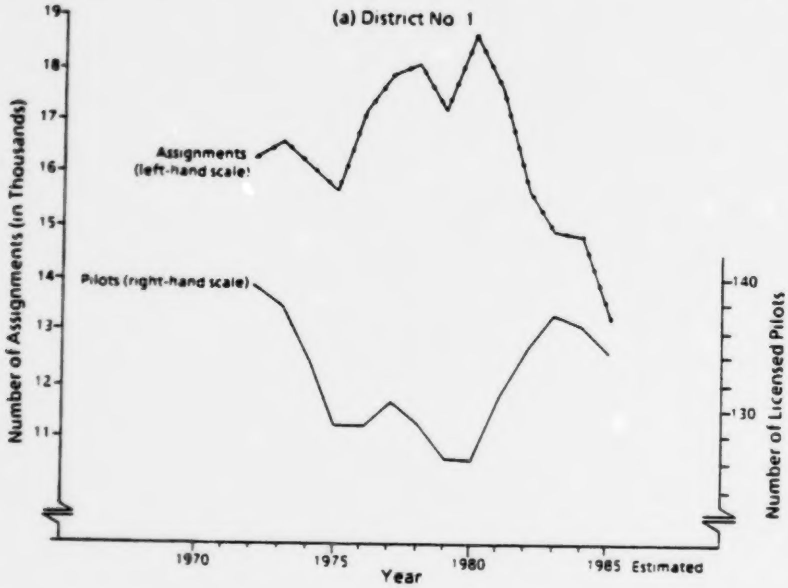


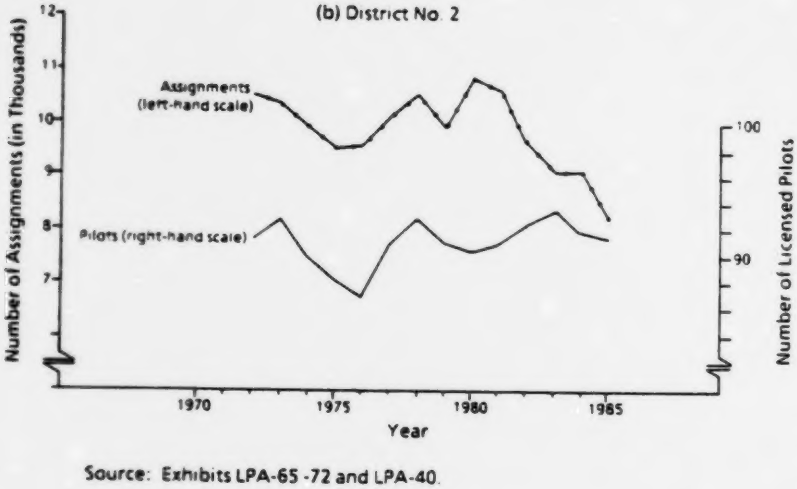
b) Circonscription 2



Sources. Pièces APL-65-72 et APL-40

Figure 4.4
NUMBER OF ASSIGNMENTS
COMPARED WITH NUMBER OF LICENSED PILOTS





Source: Exhibits LPA-65 -72 and LPA-40.

L'augmentation aurait été encore plus grande si un certain nombre de pilotes ne s'étaient pas retirés avant l'âge de 65 ans, en 1982.

Somme toute, le nombre des pilotes augmentait alors que le nombre des affectations diminuait. Comme on peut le constater au graphique 4.5, de 1980 à 1985, la charge de travail des pilotes a diminué de façon dramatique et constante dans les deux circonscriptions. Même si, avec le recul que nous donne le passage des ans, il semble qu'il y ait eu des erreurs au niveau de la politique d'embauche, il nous faut cependant reconnaître que les organismes effectuant du pilotage sur le fleuve Saint-Laurent n'ont pas été les seuls à être pris par surprise par la récession de 1982.

Malgré cette récession et malgré les prévisions qui étaient alors à la baisse, les corporations ont continué à engager des apprentis: deux dans la circonscription 2 en 1982 alors que cinq pilotes prenaient une retraite anticipée, et quatre dans la circonscription 1 en 1984. Nous n'avons pu déterminer si ces apprentis ont été engagés parce que les autorités en place ne se rendaient pas compte de ce qui se passait ou à cause de l'inflexibilité du système. Peu importe. Le résultat est qu'il y a eu de nouveaux pilotes en 1985 et qu'il y en aura d'autres en 1986 et 1987, et cela aura des répercussions sur les coûts.

Le nombre de pilotes qui ont pris leur retraite a varié d'une année à l'autre, selon les tendances générales du marché dans la plupart des cas (voir le tableau 4.13). Au début des années soixante-dix, il y a eu une baisse du trafic; le nombre de retraites était élevé dans les deux circonscriptions. De 1976 à 1980, alors que le trafic était à la hausse, le taux des retraites n'était que de 1 %. De 1981 à 1984, le taux des retraites a plus que doublé et est passé à 2,4 % et 2,2 % dans les circonscriptions 1 et 2 respectivement. Il est certain que l'arrivée de nouveaux pilotes pendant cette période a plus que compensé l'effet de ces retraites.

Le tableau 4.14 donne une idée de la répartition des pilotes selon leur âge. Si l'on se fie à cette répartition, il est permis de croire que le taux des retraites sera de 2,3 % pour la circonscription 1 et de 1,8 % pour la circonscription 2 entre 1985 et 1989. Pour en arriver à ce

increase would have been greater had not a number of pilots retired before age 65 in 1982.

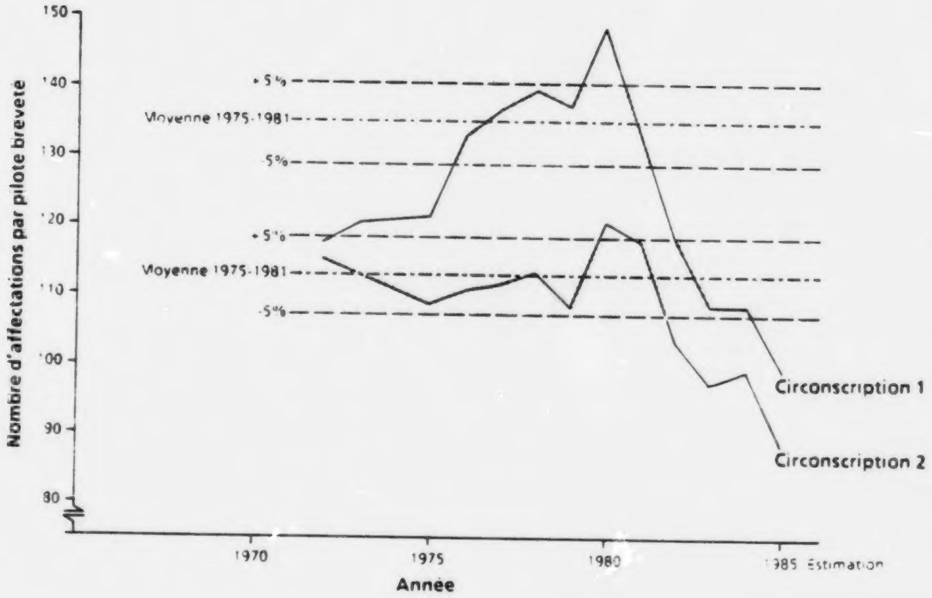
The end result was that pilot numbers were increasing while the number of assignments was decreasing. Pilot workload, as can be seen in Figure 4.5, showed a dramatic and steady decline from 1980 through 1985 in both districts. While it appears with the benefit of hindsight that there were errors in manpower planning, the parties providing pilotage on the St. Lawrence were not alone in being caught by surprise by the 1982 recession.

Despite this recession and the then-decreasing forecasts, the corporations continued to hire apprentice pilots: two in District No. 2 in 1982, while five pilots took early retirement, and four in District No. 1 in 1984. We have not been able to establish whether these apprentice pilots were retained because those responsible had not properly taken account of the situation or because of the rigidity of the system. However, the resulting addition of new pilots in 1985, 1986 and 1987 does add to the pressure on costs.

The number of retiring pilots has fluctuated over the years, generally in line with market trends (see Table 4.13). In the early 1970s when traffic was declining, the retirement rate was high in both districts. Between 1976 and 1980, when traffic was increasing, the retirement rate was only 1% per annum. From 1981 through 1984, the retirement rate more than doubled to 2.4% and 2.2% in Districts No. 1 and 2, respectively. Of course, the entry of new pilots during that period more than offset these retirements.

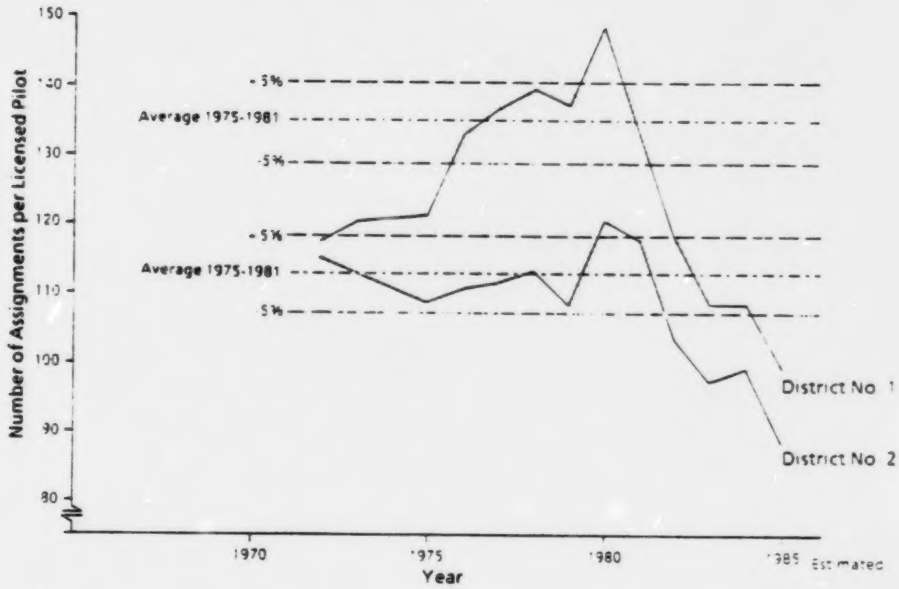
The age distribution of pilots (Table 4.14) suggests that the long-term retirement rate from 1985 to 1989 would be 2.3% for District No. 1 and 1.8% for District No. 2. In District No. 1, this calculation assumes retirement at age 65 and one pilot per year taking early

Graphique 4.5
TENDANCE DE LA CHARGE DE TRAVAIL PAR PILOTE BREVETÉ



Source Tableau 4.12

Figure 4.5
TREND IN LICENSED PILOT WORKLOAD



Source: Table 4.12.

chiffre, nous avons présumé que l'âge de la retraite est de 65 ans et qu'un pilote par année prendrait une retraite anticipée dans la circonscription 1; dans la circonscription 2, la seule hypothèse est que l'âge de la retraite est de 65 ans.

Tableau 4.14

DISTRIBUTION DE L'ÂGE DES PILOTES

(Nombre de pilotes qui ont atteint l'âge de 60 ou 65 ans)

	Montréal Circonscription 1		Québec Circonscription 2	
	65 ans	60 ans	65 ans	60 ans
1985	2	11 [1]	2	7 [1]
1986	-	-	1	-
1987	-	2	1	3
1988	2	1	2	4
1989	7	3	1	1
1990	-	2	-	3
	11	19	7	18

[1] Comprend tous les pilotes qui atteindront l'âge de 65 ans entre 1985 et 1989.

Lors de l'audience, la CPBSL nous a laissé entendre que le plan de pension des pilotes de la circonscription 2 leur permettait de prendre leur retraite à 60 ans. On nous a également dit qu'en 1985, un seul pilote avait indiqué qu'il serait prêt à prendre sa retraite avant 65 ans. Le nombre de retraites pourrait être augmenté de façon significative au moyen d'un programme spécial de retraite anticipée. Cependant, même si à court terme un tel programme aurait pour effet de réduire le nombre de pilotes, il n'y aurait pas de changement à long terme dans le taux des retraites.

Pour la DMA et la FMC, la faible charge de travail des pilotes en 1984 est une indication du manque d'efficacité au niveau de l'exploitation. En réponse à ceci, la CPBSL a tenu que le nombre apparemment bas des heures de pilotage par pilote ne donnait pas une idée juste de l'ensemble de la charge de travail car les pilotes de la circonscription 2 doivent consacrer un nombre important d'heures additionnelles aux escales et aux déplacements terrestres ainsi qu'à

retirement. In District No. 2, the calculation assumes retirement at age 65.

Table 4.14

AGE DISTRIBUTION OF PILOTS

(Number of pilots reaching age 60 or 65)

	Montréal District No. 1		Québec District No. 2	
	Age 65	Age 60	Age 65	Age 60
1985	2	11 [1]	2	7 [1]
1986	-	-	1	-
1987	-	2	1	3
1988	2	1	2	4
1989	7	3	1	1
1990	-	2	-	3
	11	19	7	18

[1] Includes all pilots that will reach age 65 between 1985 and 1989.

At the hearing, the CLSLP indicated that the pension plan for pilots in District No. 2 allowed for retirement at age 60. It was also stated that in 1985 only one pilot had shown interest in retiring before age 65. Tne number of retirements could be increased significantly through a special early retirement program. However, while such a program would mean a reduction in the number of pilots in the short term, it would not alter the long-term retirement rate.

Low pilot workload in 1984 was cited by the DMA and the SFC as evidence of inefficient pilotage operations. In response, the CLSLP argued that the apparently low number of pilotage hours per pilot was not indicative of the total workload, since pilots in District No. 2 must spend many additional hours on layover, on pilot boats and travelling. We are well aware that pilots must spend many hours in addition to the time spent on the bridge of a ship and that

bord des bateaux-pilotes. Nous nous rendons bien compte que le nombre d'heures que le pilote doit consacrer à ses fonctions n'est pas uniquement le nombre d'heures qu'il passe dans la timonerie; nous reconnaissons aussi que les problèmes de logistique dans la circonscription 2 sont considérables. Cependant, l'objet du problème n'est pas tellement le nombre exact d'heures passées dans la timonerie et consacrées aux déplacements mais plutôt la diminution de la charge de travail totale. La preuve démontre clairement que la charge de travail a diminué au cours des dernières années. M. Jean-Louis Gauvin, l'actuaire-conseil qui a témoigné à titre d'expert pour la CPBSL, l'a d'ailleurs reconnu lorsqu'il a commenté la pièce CPBSL-2. Nous citons ici un extrait de son témoignage (p. 8695 8696):

> Q. Et quant au tableau un, à la page sept (7), on note effectivement qu'il y a une réduction assez considérable d'une année à l'autre, du nombre d'heures en affectations, et pour arriver à cela, je pense que vous utilisez le nombre de brevets émis.
>
> Mais c'est une constatation que l'on doit faire à l'égard des deux (2) circonscriptions, c'est-à-dire que de 1966 à 1984, le nombre d'heures a baissé considérablement.
>
> R. Cependant, si vous regardez le même tableau comme il faut, vous allez vous rendre compte que c'est un phénomène relativement récent, puisque de 1966...en 1966, on a 1 159 heures par pilote — on peut bien se disputer à savoir si c'est des pilotes brevetés ou des pilotes effectifs — et puis, en 1981, et même en 1982, on en a 1 010.
>
> Enfin, en 1981, c'est 1 164. C'est un phénomène, que l'on voit, qui est tout récent.
>
> La diminution d'heures pilotes dont vous faites référence, on ne peut pas dire que c'est une diminution qui existe depuis 1966.
>
> Q. Mais qui existe, et qui est marquée certainement depuis 1981?
>
> R. C'est ce que j'ai dit.
>
> Enfin, si on retient cet élément-là, et je pense qu'il faut prendre ça avec d'autres éléments, on voit que les heures pilotes —

logistical problems in District No. 2 are considerable. However, the main issue is the decline in total work load, not the precise number of hours spent in travelling and on the bridge. A decline in workload in recent years is clearly established by the evidence. This trend was also noted by Mr. Jean-Louis Gauvin, an actuarial consultant appearing for the CLSLP in his comments on Exhibit CLSLP-2 (pp. 8695-6):

> (Translation) Q: And in fact, regarding Table 1 on page 7, a considerable reduction in the number of assignment hours can be noted from year to year; I think you use the number of licences issued to obtain this information.
>
> But it must be noted that from 1966 to 1984 the number of hours was considerably reduced in both districts.
>
> A: But if you look carefully at this table, you will realize that this is a relatively recent phenomenon, since from 1966... in 1966 there were 1,159 hours per pilot -- whether these were licensed pilots or effective pilots is debatable -- and in 1981 and even 1982 there were 1,010.
>
> Well, in 1981 there were 1,164. You can see that this is a quite recent phenomenon.
>
> The reduction in pilot hours you refer to cannot be said to exist since 1966.
>
> Q: But it does exist and it has been pronounced since 1981?
>
> A: That is what I said.
>
> Actually, if we consider this element -- and I think it should be considered in conjunction with other elements -- you see that pilot

parce que les heures pilotées, je le reconnais, sont affectées par le nombre de pilotes qu'on a aussi — elles sont affectées par le trafic et par le nombre de pilotes.

Alors, est-ce qu'elles sont restées stationnaires, parce qu'on a augmenté le nombre de pilotes?

Puis là, est-ce qu'elles ont diminué parce que le trafic a baissé?

Est-ce que le trafic peut baisser et le nombre de pilotes peut baisser?

La résultante va être le même nombre d'heures.

Ici, moi je n'ai pas tiré de conclusions pour savoir quelle était la cause de cette baisse.

Quant aux heures consacrées aux déplacements, la preuve nous permet de conclure qu'elles ont diminué ces dernières années, avec comme conséquence un allègement de la charge des pilotes. Aucune preuve ne nous a été apportée à l'effet que le montant de la rémunération aux termes des contrats a été réduit pour tenir compte de cette amélioration des transports terrestres. C'est pourquoi nous ne pouvons nous empêcher de conclure que seuls les pilotes ont bénéficié de la réduction des heures consacrées aux déplacements et que les usagers n'ont pas bénéficié des avantages de cette réduction en terme de droits réduits, par exemple.

La CPBSL a également prétendu qu'il fallait un nombre suffisant de pilotes pour répondre à la demande en période de pointe. Nous en convenons. De plus, nous tenons à souligner qu'en général, les services de pilotage fournis par l'APL et les corporations en période de pointe semblent être très efficaces. Nous reconnaissons que les problèmes d'horaire et de tour de rôle sont très complexes et qu'ils sont résolus grâce à une logistique très avancée. Cependant, si l'on examine le nombre d'affectations par mois, il n'y a pas de changement considérable dans les tendances entre ces dernières années et les années soixante-dix, si bien qu'il ne nous semble pas que les problèmes en période de pointe soient plus compliqués à régler maintenant qu'ils ne l'étaient il y a cinq ans, alors que la charge de travail était plus considérable.

hours -- because I admit that pilot hours are also affected by the number of pilots we have -- pilot hours are affected by traffic and by the number of pilots.

So, have they remained stable because the number of pilots has increased?

And have they decreased because traffic has dropped?

Can traffic and the number of pilots decrease?

The same number of hours will result.

I have not come to any conclusions here about the reason for this reduction.

In regards to travelling time, the evidence suggests a reduction in travelling time over the past few years, which has eased the burden on pilots. There is no evidence that contract remuneration rates were reduced as a result of this improved ground transportation. We are led to conclude that only the pilots received the benefits of improvements in travelling time and that these benefits were not passed on to users in the form of lower costs.

The CLSLP also claimed that enough pilots are needed to meet peak demand. We agree with this point and note that in general, the pilotage services provided by the LPA and the corporations at peak times appear to be highly efficient. The scheduling and rotational problems are recognized as highly complex; the organizational arrangements for solving these problems are sophisticated. However, a review of the number of assignments per month has not revealed any significant deviation in recent years from the pattern of the 1970s. Thus, peak problems do not appear to be any more difficult now than they were five years ago when pilot workload was significantly higher.

4.2.4 Analyse des oppositions

Le tableau 4.15 montre l'effet combiné des variations du volume du trafic, de l'augmentation de la taille des navires, de l'engagement d'apprentis-pilotes, de la retraite des pilotes et des augmentations de la rémunération aux termes des contrats. De 1979 à 1984, l'augmentation de la rémunération moyenne par pilote s'est maintenue à peu près au niveau de l'inflation, ou très légèrement au-dessous, alors que la rémunération par heure de pilotage a augmenté beaucoup plus considérablement. Le nombre d'heures de pilotage par pilote a considérablement décru.

Tableau 4.15

COMPARAISON DE LA RÉMUNÉRATION ET DE LA CHARGE DE TRAVAIL

	Rémunération totale ($)	Rémunération par pilote ($)	Rémunération horaire ($)	Heures par pilote
Circonscription 1				
1984	11 524 306	84 119	122,68	686
1979	7 667 561	59 903	69,42	863
% changement	+ 50,3	+ 40,4	+ 76,7	-20,5
Circonscription 2				
1984	8 762 454	94 220	96,50	976
1979	5 508 458	59 231	53,01	1 117
% changement	+ 59,1	+ 59,1	+ 82,0	-12,6

Source: Pièce CPBSL-2.

La DMA et la FMC ne s'opposent pas, comme tel, au montant de la rémunération moyenne par pilote, mais elles soutiennent que le fait que la charge de travail moyenne ait diminué signifie que les services de pilotage ne sont pas exploités de façon efficace. Nous étudierons cette question en analysant les causes de cette situation. Nous en avons identifié trois, soit: a) les variations de la demande de services de pilotage imputables aux variations du volume du trafic; b) la difficulté de prévoir de façon précise le nombre de pilotes nécessaires pour fournir le service; et c) les variations de la demande de services de pilotage imputables à l'augmentation de la taille des navires.

a) Variations du volume du trafic

Tel que nous l'avons indiqué précédemment, aux termes des contrats présentement en

4.2.4 Consideration of the Objections

The combined effects of changes in the volume of traffic, increases in ship size, the hiring of apprentice pilots, pilot retirement and increases to contract remuneration rates are shown in Table 4.15. Between 1979 and 1984, average remuneration per pilot has remained at or just below the rate of inflation, but remuneration per pilot hour increased much more. The number of pilotage hours per pilot has fallen considerably.

Table 4.15

COMPARISON OF REMUNERATION AND WORKLOAD

	Total Remuneration $	Remuneration per Pilot $	Remuneration per Hour $	Hours per Pilot
District No. 1				
1984	11 524 306	84 119	122.68	686
1979	7 667 561	59 903	69.42	863
% Change	+ 50.3	+ 40.4	+ 76.7	-20.5
District No. 2				
1984	8 762 454	94 220	96.50	976
1979	5 508 458	59 231	53.01	1 117
% Change	+ 59.1	+ 59.1	+ 82.0	-12.6

Source: Exhibit CLSLP-2.

The DMA and the SFC, while not objecting to the amount of average remuneration per pilot, claim that the decline in average workload indicates inefficiency in pilotage operations. We shall address this issue by examining the causes of the situation. We have identified three: (a) fluctuations in the demand for pilotage due to changes in the volume of trade; (b) difficulties in accurately planning manpower; and (c) changes in the demand for pilotage services due to increases in the size of ships.

(a) Fluctuations in the Volume of Trade

As indicated above, under the present contracts pilot remuneration is determined by

vigueur, la rémunération des pilotes est fonction des unités de pilotage qui sont elles-mêmes un moyen de mesurer le volume de marchandises transportées. La rémunération versée aux corporations varie donc suivant les hausses ou les baisses du volume du trafic. C'est pourquoi nous pensons pouvoir dire que ce sont les pilotes qui supportent seuls les risques provenant des fluctuations dans le volume du trafic: pendant les mauvaises années, le volume du trafic devrait baisser de même que la rémunération versée aux corporations; au cours des bonnes années, le volume des marchandises croît, la rémunération aussi. Il est difficile d'établir des prévisions de trafic; cependant, même s'il était possible d'en établir de précises, le régime actuel d'entrée et de sortie des pilotes ne permettrait pas facilement à l'APL et aux corporations de pilotes de faire grand-chose pour répondre aux variations du trafic.

Avec un meilleur système d'établissement des prévisions de trafic, on pourrait mettre sur pied une liste de pilotes de réserve qui permettrait de répondre aux fluctuations d'une année à l'autre et d'éviter des variations dans la rémunération et la charge de travail des pilotes travaillant à plein temps. Cependant, à moins de changements à la *Loi*, un tel système ne pourrait être mis sur pied que si les corporations, les armateurs et l'APL coopèrent.

Tel que nous l'avons indiqué précédemment, il est difficile de dégager quelque tendance que ce soit quant au volume du trafic. La situation est à peu près la même dans les deux circonscriptions, bien qu'elle soit plus changeante dans la circonscription 1. Les écarts ont varié d'une augmentation de 15,6 % en 1980 à une diminution de 11,7 % en 1985 (voir le tableau 4.16).

the number of pilotage units, which are themselves a measurement of the volume of trade. Increases and decreases in the volume of trade are thus reflected in the remuneration paid to the corporations. For this reason, it can be said that risks associated with fluctuations in the volume of trade are borne entirely by the pilots. In poor years, the volume of trade and the remuneration paid to the corporations decline; in good years they increase. Forecasting is a difficult task; however, even if accurate forecasts were possible, the present system of entry and exit of pilots would make it difficult for the LPA and the pilot corporations to do anything about fluctuations in trade.

Given a better traffic forecasting system, a list of reserve pilots could be set up; it would enable the corporations to smooth out year-to-year fluctuations in remuneration and workload for pilots working full-time. However, unless the *Act* is amended, such a system would require the co-operation of the corporations, shipowners and the LPA.

As outlined earlier, there has been no apparent trend in the volume of trade. The pattern is similar in both districts, although in District No. 1 it has been somewhat more volatile. Fluctuations have ranged from an increase of 15.6% in 1980 to a decrease of 11.7% in 1985 (see Table 4.16).

Tableau 4.16

VARIATIONS DU VOLUME DU TRAFIC: TOTAL DES TONNES DE PORT EN LOURD

(%)

	Montréal	Québec
1980	+15,6	+13,0
1981	-3,0	+1,3
1982	-8,6	-10,5
1983	+3,9	+3,0
1984	+7,6	+7,5
1985 (Estimation)	-11,7	-9,2
1986 (Prévision)	+4,1	+4,2

Si l'on se place du point de vue des variations du volume du trafic, la situation telle qu'elle existe présentement aux termes des contrats est à l'avantage des usagers en ce que les coûts sont fonction de la demande. Nous présumons que cet état de choses convient aux pilotes puisqu'ils sont indemnisés de ce risque par la rémunération qui est prévue aux contrats. Il appert donc que cet aspect de la question n'est pas, strictement parlant, pertinent à la solution du problème.

b) Planification des ressources

De ce que l'APL et les corporations de pilotes nous ont expliqué au cours de l'audience, nous pouvons conclure qu'elles ont rencontré beaucoup de difficultés à harmoniser le nombre de pilotes à la demande. Au cours des années passées, alors que la charge de travail était élevée, cela ne posait pas de problèmes. Mais en période de faible demande, l'inflexibilité du système a eu des conséquences tant pour les pilotes que pour les usagers.

L'inflexibilité du système ne poserait pas trop de difficultés si le seul problème était les variations du volume du trafic. Ainsi, les retraites qui surviendront dans la circonscription 1 permettent de conclure que le nombre des pilotes sera en 1989 le même qu'en 1980; un programme de retraite anticipée ferait en sorte que ce nombre soit atteint trois ans plus tôt. Dans la circonscription 2, on atteindra en 1987 le même niveau qu'en 1980 sans avoir à prendre de mesures spéciales.

Table 4.16

FLUCTUATIONS IN VOLUME OF TRADE: TOTAL DEADWEIGHT TONS

(%)

	Montréal	Québec
1980	+15.6	+13.0
1981	-3.0	+1.3
1982	-8.6	-10.5
1983	+3.9	+3.0
1984	+7.6	+7.5
1985 (estimated)	-11.7	-9.2
1986 (forecast)	+4.1	+4.2

In the context of fluctuations in the volume of trade, the present contractual arrangement is beneficial to users, since costs follow demand. Presumably this arrangement is satisfactory to the pilots since they are compensated for this risk through the terms of remuneration in their contracts. Thus, strictly speaking, this aspect of the situation is not relevant to the solution of the problem.

(b) Manpower Planning

The evidence and argument that have been presented by the CPA and the corporations at the hearing suggest that these organizations have encountered major difficulties in adjusting the number of pilots to the demand. In earlier years, when the workload was higher there would appear to have been no problems. In a period of low demand, however, the inflexibility of the system has affected both users and pilots.

The inflexibility of the system would not present a major issue if the only problem was fluctuations in the volume of trade. For example, retirement schedules suggest that the number of pilots in District No. 1 could be reduced to the 1980 level by 1989; a program of early retirement could advance that date by three years. In District No. 2, the 1980 level could be reached by 1987 without any special measures being taken.

Cependant, les difficultés auxquelles l'APL et les corporations font face ne proviennent pas uniquement des variations dans le volume du trafic ou sa résultante, le nombre d'unités de pilotage, mais plutôt de l'augmentation de la taille des navires qui résulte en une diminution de la charge de travail si on la compare au volume du trafic.

Ni l'APL ni les corporations ne nous ont soumis de preuve au sujet de ce problème précis qui nous permettrait d'y apporter une solution. La CPBSL a constaté qu'il s'agissait là d'une question de fait mais n'a pas offert de remède si ce n'est de garder la formule existante dans les deux circonscriptions. Quant à l'APL, elle nous a dit que l'une des raisons pour lesquelles elle proposait un changement de formule dans la circonscription 1 était pour remédier aux distorsions résultant de l'augmentation de la taille des navires. Cependant, elle n'a quantifié ni l'augmentation de la taille des navires, ni ses effets sur les unités de pilotage et sur la rémunération, ni les conséquences du changement proposé, de ce point de vue. Il nous a fallu poursuivre nous-mêmes les études et les analyses à ce sujet.

Ceci nous apparaît être un manque flagrant de perception et d'identification des problèmes de la part de l'APL. Cela constitue un problème sérieux au niveau de la gestion, surtout si cela s'ajoute à une situation où il n'y a aucune planification et où il semble y avoir un manque de dialogue tant avec les fournisseurs de services qu'avec les usagers. L'impact s'en fait d'ailleurs sentir et chez les pilotes et chez les armateurs.

c) L'augmentation de la taille des navires — l'accélérateur

Nous estimons que les effets de l'augmentation de la taille des navires combinés à la structure des contrats entre l'APL et les corporations de pilotes sont très pertinents aux objections de la DMA et de la FMC. À l'heure actuelle, la caractéristique principale est la diminution du nombre d'affectations alors que la rémunération par affectation augmente. Ceci se concrétise par une réduction de la charge de travail de chaque pilote alors que le montant qu'il reçoit demeure à peu près le même.

Il est à noter que la rémunération par affectation augmente quel que soit le volume du

However, the basic problem facing the LPA and the corporations is not due simply to fluctuations in the volume of trade or, its equivalent, the number of pilotage units. Rather, the problem relates to increasing ship size and the resulting declining workload in relation to the volume of trade.

No evidence was submitted by either the LPA or the corporations that addressed this issue or would lead to a solution. The CLSLP noted it as a matter of fact but did not offer any solution except maintenance of the current formula in both districts. The LPA stated that one reason for proposing a change in the District No. 1 formula was to correct distortions due to increased ship size. However, the LPA did not quantify either the increase in ship size, its effects on pilotage units and remuneration, or the consequences of the proposed change in terms of the problem posed by declining workload. We had to carry out our own studies and analyses of this issue.

There appears to be a clear lack of perception and problem identification by the LPA. The apparent lack of comprehension constitutes a serious management problem, especially in a situation where there is no planning and an apparent lack of dialogue with both users and suppliers of services. The situation affects both pilots and shipowners.

(c) Increasing Ship Size: The Accelerating Factor

We consider the effects of increasing ship size, together with the structure of the contracts between the LPA and the pilot corporations, directly relevant to the objections of the DMA and the SFC. The current situation is characterized by the declining number of assignments and increasing remuneration per assignment. This means that individual pilot workload has diminished while the level of remuneration has remained much the same.

It should be noted that remuneration per assignment increases regardless of the trend in

trafic. Si le trafic augmente et que le nombre de pilotes demeure le même, chaque pilote voit son revenu croître considérablement. Si le trafic et le nombre des pilotes demeurent constants, chaque pilote voit son revenu croître faiblement, mais sa charge de travail diminue. Que la rémunération soit payée en argent ou qu'elle soit payée sous forme de réduction de la charge de travail, l'augmentation du coût à l'usager est la même.

Nous avons établi, plus haut, que la rémunération par affectation augmente de 3,1 % par an. Nous en sommes arrivés à cette conclusion en étudiant l'évolution de la taille des navires de 1980 à 1985 et en tenant compte du fait qu'une grande partie de la rémunération est imputable au facteur unités. Notre analyse des contrats nous a menés à la conclusion que les augmentations avaient été légèrement supérieures à celles de l'indice des prix à la consommation. Le fait d'avoir consenti des augmentations légèrement supérieures au taux d'inflation, combiné avec l'effet de l'augmentation de la taille des navires et la structure de la rémunération aux termes des contrats, engendre des augmentations de la rémunération par affectation supérieures à 3 % par année après l'inflation (si l'on prend l'indice des prix à la consommation comme mesure de l'inflation).

Une augmentation de 3 % en termes réels est substantielle. La croissance du revenu par habitant a été très élevée dans les années soixante-dix, mais tel n'est pas le cas depuis le début des années quatre-vingt. En fait, à cause de la récession de 1982, le revenu par habitant n'a pas augmenté de 1981 à 1984. De 1979 à 1984, l'augmentation du revenu par habitant n'a été que de 1,1 % par année (voir le tableau 4.17).

Les résultats d'une enquête récente de Statistique Canada démontrent la situation anormale de l'évolution de la rémunération des pilotes par rapport aux autres secteurs de l'industrie canadienne[2].

[2] Source: Statistique Canada, *Emploi, gain et durée du travail*, publication n° 72-002 au catalogue; juin 1985 (tableau 2.1); janvier à mai 1985 (tableau 5); et septembre 1984 (révision, tableaux 6 et 12).

the volume of trade. With growing trade and no change in the number of pilots, individual pilots obtain large increases in remuneration; with constant volume of trade and no change in the number of pilots, individual pilots experience slightly lower increases in remuneration but reduced workload. The increase in cost to the user is the same; it makes no difference whether the remuneration is paid in monetary form or in the form of reduced workload.

In earlier sections, it was established that remuneration per assignment is increasing by 3.1% per year. This conclusion was based on the trend in ship size between 1980 and 1985 and on the fact that a large part of remuneration is based on the number of pilotage units. A review of the contracts indicated that increases in contract remuneration rates were slightly higher than increases to the Consumer Price Index. The practice of granting increases in contract remuneration rates slightly higher than the rate of inflation, combined with increasing ship size and the remuneration structure contained in the contracts, results in annual increases in remuneration per assignment of over 3% after the effects of inflation are removed (using the Consumer Price Index as the measure of inflation).

Growth in remuneration of 3% in real terms is substantial. While growth in per capita income was quite high during the 1970s, this has not been the case in the 1980s. In fact, due to the 1982 recession, no growth in per capita income took place between 1981 and 1984. From 1979 to 1984, growth in per capita income was only 1.1% per year (see Table 4.17).

The results of a recent Statistics Canada survey show the anamalous pattern of pilot remuneration in relation to other Canadian industries[2].

[2] Source: Statistics Canada, *Employment, Earnings and Hours*, Catalogue 72-002: June 1985 (Table 2.1); January to May 1985 (Table 5); September 1984 (Revision, Tables 6 and 12).

Tableau 4.17

REVENU PERSONNEL DISPONIBLE (RPD) PAR HABITANT, 1971 - 1984

($)

	RPD par habitant, dollars courants[1]	Dépense nationale brute, indice de prix[2]	RPD par habitant, dollars constants (1971)[3]
1971	2 779	100,0	2 779
1972	3 124	105,0	2 975
1973	3 617	114,6	3 157
1974	4 228	132,1	3 201
1975	4 890	146,3	3 342
1976	5 450	160,4	3 398
1977	5 943	172,3	3 449
1978	6 636	183,8	3 610
1979	7 410	202,7	3 656
1980	8 308	225,8	3 679
1981	9 587	249,7	3 839
1982	10 391	275,5	3 772
1983	10 852	290,1	3 741
1984	11 544	298,3	3 870

Sources: 1 Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, publication nº 13-201 au catalogue, section G, tableau V.

2 Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, publication nº 13-201 au catalogue, section A, tableau 7.

3 (1) ÷ [(2) ÷ 100].

Remarques: Revenu personnel disponible: (Revenu personnel)- (Impôts directs des particuliers et autres transferts courants aux administrations publiques).

Selon M. L. Provencal (Statistique Canada), seules les dépenses (biens et services) sont habituellement évaluées en termes réels.

Afin d'estimer le revenu personnel ou le revenu personnel disponible en termes réels, les indices implicites de prix, dépense nationale brute peuvent être utilisés. Toutefois, Statistique Canada ne produit pas de tels tableaux puisqu'ils ne sont que des approximations.

Table 4.17

PERSONAL DISPOSABLE INCOME (PDI) PER PERSON
1971-1984

($)

	PDI per Person Current Dollars[1]	Implicit Price Index, Gross National Expenditure[2]	PDI per Person Constant 1971 Dollars[3]
1971	2 779	100.0	2 779
1972	3 124	105.0	2 975
1973	3 617	114.6	3 157
1974	4 228	132.1	3 201
1975	4 890	146.3	3 342
1976	5 450	160.4	3 398
1977	5 943	172.3	3 449
1978	6 636	183.8	3 610
1979	7 410	202.7	3 656
1980	8 308	225.8	3 679
1981	9 587	249.7	3 839
1982	10 391	275.5	3 772
1983	10 852	290.1	3 741
1984	11 544	298.3	3 870

Sources:

1 Statistics Canada, *National income and expenditure accounts*, Catalogue 13-201, Section G, Table V.

2 Statistics Canada, *National income and expenditure accounts*, Catalogue 13-201, Section A, Table 7.

3 Figure from column 1 ÷ (figure from column 2 ÷ 100).

Notes:

Personal disposable income = (personal income) - (personal direct taxes + other current transfers to government).

According to Mr. L. Provencal of Statistics Canada, usually only expenditures (goods and services) are evaluated in real terms.

The Implicit Price Indexes, Gross National Expenditure can be used to estimate personal income or disposable personal income in real terms. However, Statistics Canada does not produce such tables since they are only approximations.

De 1983 à 1985, la rémunération moyenne hebdomadaire des employés salariés dans les services a crû de 0,5 % seulement par année en dollars constants de 1981. Dans le secteur des transports, les salaires ont diminué de 2,0 % par année. Dans tous les secteurs, le nombre d'heures de travail par semaine a faiblement diminué (voir le résumé au tableau 4.18).

L'évolution est légèrement différente pour les employés payés à l'heure (voir le tableau 4.19). Si la rémunération horaire moyenne dans le secteur des transports a diminué de 1,1 % par année en dollars constants de 1981, le nombre d'heures de travail par semaine a légèrement augmenté.

Dans les deux cas, les augmentations de la rémunération ont été à peu près égales sinon inférieures à l'indice des prix à la consommation et le nombre d'heures de travail n'a pas changé de façon significative.

Lier l'augmentation du revenu des pilotes à une augmentation de la rémunération aux termes des contrats à peu près égale au taux d'inflation nous paraît un mauvais principe. En effet, ce principe relie le revenu des pilotes aux conséquences de l'augmentation de la taille des navires et non pas aux normes canadiennes de rémunération ou même aux normes de rémunération de l'industrie des transports. Si l'on doit établir la rémunération des pilotes en fonction de critères économiques, on doit prendre en considération, en fin de compte, le niveau de rémunération qui permettra de recruter et de garder les pilotes dans le contexte économique canadien.

Les corporations de pilotes voient la situation d'un point de vue différent. Nous avons établi précédemment que sans engager d'apprentis-pilotes, les corporations pourraient réduire leurs effectifs de 2 % par année, à long terme. Ceci est bien en deçà de la réduction de 4 % nécessaire pour répondre à l'augmentation de la taille des navires. Les corporations de pilotes en sont encore à faire les ajustements rendus nécessaires par suite du fait qu'après 1980, le trafic n'a pas crû et qu'il semble même s'être stabilisé. La décroissance du commerce des grains sur le Saint-Laurent devra aussi résulter en une diminution du nombre de pilotes. Sinon, alors que les usagers verront le montant

Between 1983 and 1985, average weekly earnings of salaried employees in services industries increased by only 0.5% annually in constant 1981 dollars. In the transportation industry, salaries dropped by 2.0% annually. In all industries, the number of hours of work per week dropped slightly (see summary in Table 4.18).

The pattern was somewhat different for employees paid by the hour (see Table 4.19). Although average hourly earnings in the transportation industry decreased by 1.1% annually in constant 1981 dollars, the number of hours of work per week rose slightly.

In both cases, increases in earnings were close to or lower than the Consumer Price Index and the number of hours of work did not change significantly.

The principle of linking increases in pilot remuneration to increases in contract remuneration rates at or near the rate of inflation is faulty. What such a premise does is tie pilot income to the effects of increased ship size rather than to measures of remuneration in Canadian society or even in the transportation industry. If pilot remuneration is to be based on economic criteria, ultimately it must be related to the level of remuneration required to acquire and retain the services of pilots in the context of the Canadian economy.

The pilot corporations view the situation from another perspective. It was established earlier that without hiring any new apprentice pilots, the corporations could reduce their numbers by 2% per year over the long term. This is well short of the 4% reduction required to correspond to increasing ship size. The pilot corporations are still adjusting to the fact that after 1980 the volume of traffic did not grow and even appears to have levelled off. Fewer pilots will also be required in light of reduced grain trade on the St. Lawrence. In other words, while the users will be paying annual increases in remuneration per assignment of 3% in real terms, individual pilot income will not increase

Tableau 4.18

RÉMUNÉRATIONS ET HEURES HEBDOMADAIRES MOYENNES[1] DES EMPLOYÉS SALARIÉS DANS DIVERSES INDUSTRIES AU CANADA, 1983-1985

	Transports, communications et autres services publics	Transports	Industries productrices de services	Ensemble des industries
1.1 Rémunération hebdomadaire moyenne (dollars courants)				
1983[2]:	528,72	505,71	441,39	455,79
1984[2]:	553,29	515,72	464,68	479,85
1985[2]:	571,39	526,21	483,49	500,65
1.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	4,0	2,0	4,7	4,8
2.1 Rémunération hebdomadaire moyenne (dollars constants de 1981)				
1983[2]:	450,53	430,92	376,14	388,41
1984[2]:	452,22	421,51	379,80	392,20
1985[2]:	449,21	413,69	380,11	393,59
2.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	-0,1	-2,0	0,5	0,7
3.1 Heures hebdomadaires moyennes				
1983[2]:	38,4	38,3	36,6	36,8
1984[2]:	38,2	38,3	36,5	36,8
1985[2]:	38,0	38,2	36,4	36,7
3.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	-0,5	-0,1	-0,3	-0,1

[1] Incluant le temps et les heures supplémentaires.

[2] Trimestres II et III seulement.

Sources: - *Revue de la Banque du Canada*, janvier 1986, tableau H12 (Indice des prix à la consommation).

- STATISTIQUE CANADA, *Emploi, gains et durée du travail*, publication n° 72-002 au catalogue; juin 1985 à octobre 1985 (tableaux 2.1 et 3.1); janvier 1984 à mai 1985 (tableaux 5 et 11); septembre 1984 (révision, tableaux 6 et 12).

Table 4.18

AVERAGE WEEKLY EARNINGS AND HOURS[1] OF SALARIED EMPLOYEES IN VARIOUS INDUSTRIES IN CANADA, 1983-1985

	Transportation, Communication and Other Public Utilities	Transportation	Service Producing Industries	Industrial Aggregate
1.1 Average weekly earnings (current dollars)				
1983[2]:	528.72	505.71	441.39	455.79
1984[2]:	553.29	515.72	464.68	479.85
1985[2]:	571.39	526.21	483.49	500.65
1.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	4.0	2.0	4.7	4.8
2.1 Average weekly earnings (constant 1981 dollars)				
1983[2]:	450.53	430.92	376.14	388.41
1984[2]:	452.22	421.51	379.80	392.20
1985[2]:	449.21	413.69	380.11	393.59
2.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	-0.1	-2.0	0.5	0.7
3.1 Average weekly hours				
1983[2]:	38.4	38.3	36.6	36.8
1984[2]:	38.2	38.3	36.5	36.8
1985[2]:	38.0	38.2	36.4	36.7
3.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	-0.5	-0.1	-0.3	-0.1

[1] Includes overtime.

[2] Second and third quarters only.

Sources: *Bank of Canada Review*, January 1986, Table H12 (Consumer Price Index).

Statistics Canada, *Employment, Earnings and Hours*, Catalogue 72-002: June to October 1985 (Tables 2.1 and 3.1); January 1984 to May 1985 (Tables 5 and 11); September 1984 (Revision, Tables 6 and 12).

Tableau 4.19

RÉMUNÉRATION HORAIRE ET HEURES HEBDOMADAIRES MOYENNES[1] DES SALARIÉS RÉMUNÉRÉS À L'HEURE DANS DIVERSES INDUSTRIES AU CANADA, 1983-1985

	Transports, communications et autres services publics	Transports	Industries productrices de services	Ensemble des industries
1.1 Rémunération horaire moyenne (dollars courants)				
1983[2]:	12,53	12,18	8,72	9,89
1984[2]:	12,89	12,50	8,96	10,18
1985[2]:	13,32	12,92	9,17	10,47
1.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	3,1	3,0	2,5	2,9
2.1 Rémunération horaire moyenne (dollars constants de 1981)				
1983[2]:	10,68	10,38	7,43	8,43
1984[2]:	10,54	10,21	7,32	8,32
1985[2]:	10,47	10,16	7,21	8,23
2.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	-1,0	-1,1	-1,5	-1,2
3.1 Heures hebdomadaires moyennes				
1983[2]:	37,7	37,5	29,0	32,5
1984[2]:	38,5	38,5	29,5	32,8
1985[2]:	38,1	37,9	29,4	32,7
3.2 Taux annuel moyen de croissance/décroissance pour la période				
% par année:	0,5	0,5	0,7	0,3

[1] Incluant le temps et les heures supplémentaires.

[2] Trimestres II et III seulement.

Sources: - *Revue de la Banque du Canada*, janvier 1986, tableau H12 (Indice des prix à la consommation).

- STATISTIQUE CANADA, *Emploi, gains et durée du travail*, publication n° 72-002 au catalogue; juin 1985 à octobre 1985 (tableau 3.1); janvier 1984 à mai 1985 (tableau 11).

Table 4.19

AVERAGE HOURLY EARNINGS AND WEEKLY HOURS[1] OF EMPLOYEES PAID BY THE HOUR IN VARIOUS INDUSTRIES IN CANADA, 1983-1985

	Transportation, Communication and Other Public Utilities	Transportation	Service Producing Industries	Industrial Aggregate
1.1 Average hourly earnings (current dollars)				
1983[2]:	12.53	12.18	8.72	9.89
1984[2]:	12.89	12.50	8.96	10.18
1985[2]:	13.32	12.92	9.17	10.47
1.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	3.1	3.0	2.5	2.9
2.1 Average hourly earnings (constant 1981 dollars)				
1983[2]:	10.68	10.38	7.43	8.43
1984[2]:	10.54	10.21	7.32	8.32
1985[2]:	10.47	10.16	7.21	8.23
2.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	-1.0	-1.1	-1.5	-1.2
3.1 Average weekly hours				
1983[2]:	37.7	37.5	29.0	32.5
1984[2]:	38.5	38.5	29.5	32.8
1985[2]:	38.1	37.9	29.4	32.7
3.2 Equivalent annual rate of increase/decrease for the period				
% per year	0.5	0.5	0.7	0.3

[1] Includes overtime.

[2] Second and third quarters only.

Sources: *Bank of Canada Review*, January 1986, Table H12 (Consumer Price Index).

Statistics Canada, *Employment, Earnings and Hours*, Catalogue 72-002: June to October 1985 (Table 3.1); January 1984 to May 1985 (Table 11).

qu'ils doivent payer par affectation augmenter de 3 % par année en termes réels, le revenu de chaque pilote n'augmentera pas dans la même proportion; en fait, chaque pilote verra sa charge de travail diminuer.

Il est donc évident qu'il y a un gros problème au niveau des structures si les usagers subissent de fortes augmentations de droits alors que les pilotes ne voient leur rémunération croître que légèrement. Il n'est pas facile de trouver une solution qui ménage les intérêts de toutes les parties. La création d'un programme de retraite anticipée serait peut-être un des éléments de la solution, et il y aurait sans doute lieu de tenir compte de l'offre de la FMC de fournir des fonds à cet effet.

À la fin de l'audience, l'APL nous a annoncé qu'à sa réunion des 26 et 27 septembre 1985, son conseil d'administration avait décidé de créer un fonds spécial d'un million de dollars pour venir en aide aux pilotes et les inciter à prendre une retraite anticipée (pièce APL-169). L'idée est bonne à condition qu'il en résulte des économies pour les usagers. Cette aide pourrait prendre plusieurs formes. Cependant, tant qu'un programme qui s'adressera aux problèmes de structure n'aura pas été mis au point, qu'on n'en aura pas établi le coût et qu'il n'aura pas été étudié et accepté par toutes les parties, nous ne pouvons recommander l'inclusion d'un montant d'un million tel que demandé dans les coûts. Nous encourageons cependant l'APL à poursuivre cette idée. La solution à long terme n'est peut-être pas du seul ressort de l'APL, mais nous voyons là une amorce de solution à court terme.

Tel que nous l'avons déjà indiqué, nous n'avons pas le droit de nous immiscer dans les relations contractuelles entre l'APL et les corporations de pilotes. Ces problèmes ne peuvent être réglés que par des négociations et un dialogue entre les parties.

Il y aurait lieu de faire remarquer, en passant, aux corporations de pilotes qu'il est dans leur intérêt de participer de façon active, concrète et constructive à la recherche d'une solution. Sinon, ils risquent de s'en voir imposer une qui ne leur conviendra peut-être pas.

Les usagers et les pilotes sont des acteurs importants sur cette scène. Cependant, c'est l'APL qui est responsable des services de

at the same rate. Rather, individual pilot workload will decline.

It is evident, therefore, that a serious structural problem exists if the users are paying high increases in charges but pilot incomes rise only slightly. A solution satisfactory to all parties will not be easy to find. Part of the solution may be to create a special retirement program; in this context the SFC's offer to provide some funding must be considered.

At the end of the hearing, the LPA announced that at its meeting on September 26 and 27, 1985, the Board of Directors had decided to establish a special fund of $1 million to assist pilots and encourage them to take early retirement (Exhibit LPA-169). This idea makes sense, provided that there are savings to the users. There are many forms such assistance could take. However, until a program that addresses the structural problems is established and its cost determined, and until it is reviewed and accepted by all parties, we cannot recommend including the requested $1 million in costs. However, we would urge the LPA to pursue these ideas. While in the end a long-term solution to the problem may be beyond the LPA's mandate, we think there is considerable scope for dealing with the immediate problem.

As we have already indicated, it is beyond the jurisdiction of the C.T.C. to intervene in contractual relationships between the LPA and the pilot corporations. Such matters can only be resolved through dialogue and negotiation between the parties.

It should be pointed out to the pilot corporations, incidentally, that it is in their interest to participate in an active, concrete and constructive way in the search for a solution. Otherwise, they may have to accept a solution that is not to their liking.

The interests of users and the pilots are central to this issue. However, it is the LPA that has responsibility for pilotage services. Under

pilotage. Le droit des pilotes d'exercer leur profession, de se regrouper en corporations et de négocier avec l'APL sont reconnus par la *Loi sur le pilotage*, mais ces droits ont comme pendant l'obligation de collaborer à l'établissement d'un système juste et équitable.

L'important est que le problème soit bien identifié et que la solution tienne compte des intérêts de toutes les parties. C'est pourquoi nous avons pris la peine d'analyser cette question en profondeur. Autrement, de nombreuses, longues et coûteuses journées d'audience auraient été gaspillées. Nous osons espérer que nos constatations seront utiles aux parties. Elles ont été faites en toute objectivité et sans parti pris, et elles devraient pouvoir servir d'amorce à des négociations éclairées et ouvertes.

4.3 Coût des pilotes dans la circonscription 1-1

Les pilotes du port de Montréal (circonscription 1-1) sont des employés de l'APL. Leur rémunération et leurs conditions de travail sont régies par une convention collective intervenue entre l'APL et la Guilde de la marine marchande du Canada agissant au nom de la CPPM. La convention présentement en vigueur fut signée le 16 septembre 1985 et comprend les années 1985 et 1986. Elle fut déposée sous la cote APL-171.

Selon la nouvelle convention, les salaires seront majorés de 3 % chaque année. Les parties ont convenu qu'aucun nouveau pilote ne serait engagé tant qu'il y aura au moins 14 pilotes actifs. Il s'agit là d'un changement important par rapport à la convention précédente, alors que le nombre de pilotes brevetés était fixé à 18.

D'autres changements ont été apportés à la convention; ils se rapportent aux heures supplémentaires et à la réduction du préavis. Une nouvelle disposition concernant le double pilotage, dans certains cas, a été ajoutée. Dans l'ensemble, ces changements accordent à l'APL une plus grande souplesse quant à l'affectation des pilotes et devraient permettre de réduire les coûts dans une certaine mesure.

Le graphique 4.6 montre les tendances dans le nombre d'affectations, le nombre de pilotes actifs et le nombre moyen d'affectations par

the *Pilotage Act*, pilots have the right to practise their profession, to form corporations and to negotiate with the LPA. Coincident with these rights is the obligation to help establish a fair and equitable system.

What is important is that the problem be carefully identified and that the interests of all parties be part of the solution. This is why we have taken the trouble of analysing this issue in detail. Otherwise, many long and costly days of hearings would have been wasted. We hope that our observations will be of use to the parties. They are entirely objective and impartial and should provide an impetus for enlightened, open negotiations.

4.3 Pilot Costs in District No. 1-1

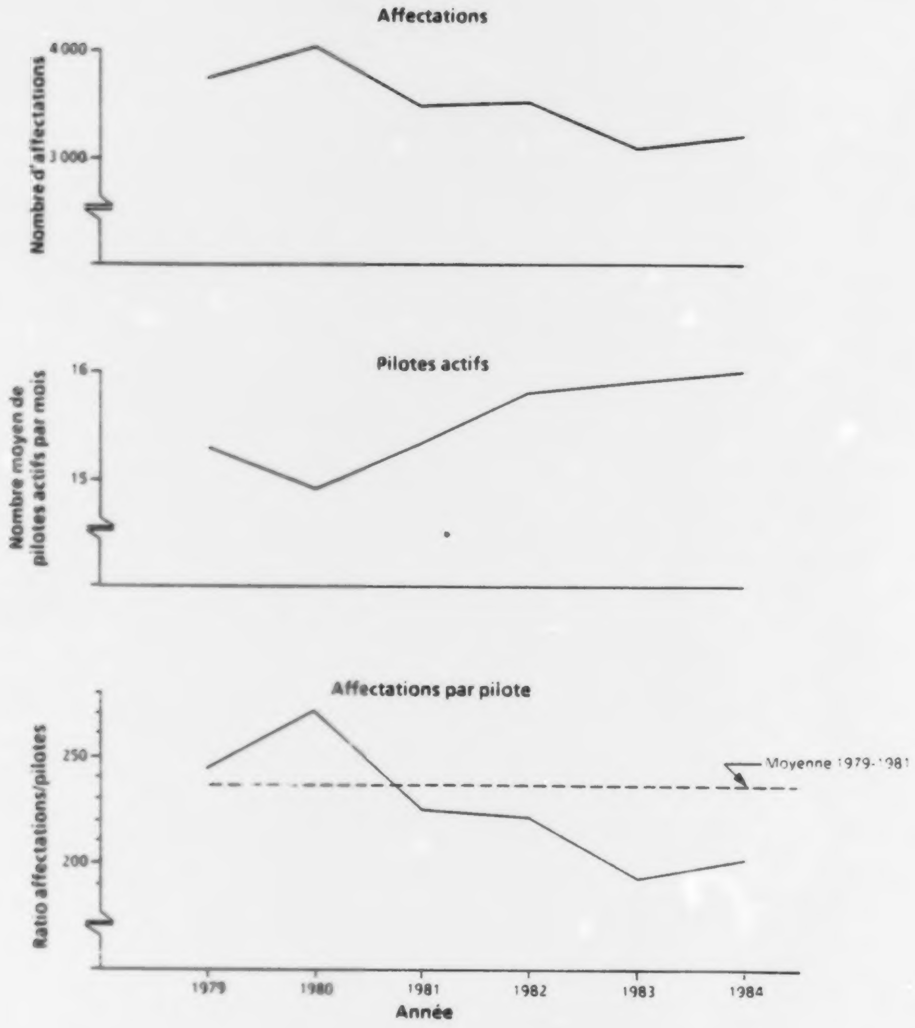
Pilots in the Port of Montréal (District No. 1-1) are employees of the LPA. Their remuneration and working conditions are governed by a collective agreement between the LPA and the Canadian Merchant Service Guild, acting on behalf of the CPPM. The current agreement was signed on September 16, 1985 and covers 1985 and 1986 (Exhibit LPA-171).

The new agreement provides for an increase in salaries of 3% each year. The parties have agreed that no new pilots will be hired as long as there are at least 14 working pilots. This provision represents a major change from the previous agreement, in which the number of licensed pilots was set at 18.

Other changes to the agreement relate to overtime and a reduction in the advance notice given to pilots; a new provision relates to double pilotage in certain circumstances. In general, these changes will give the LPA greater flexibility in assigning pilots and should reduce costs to some degree.

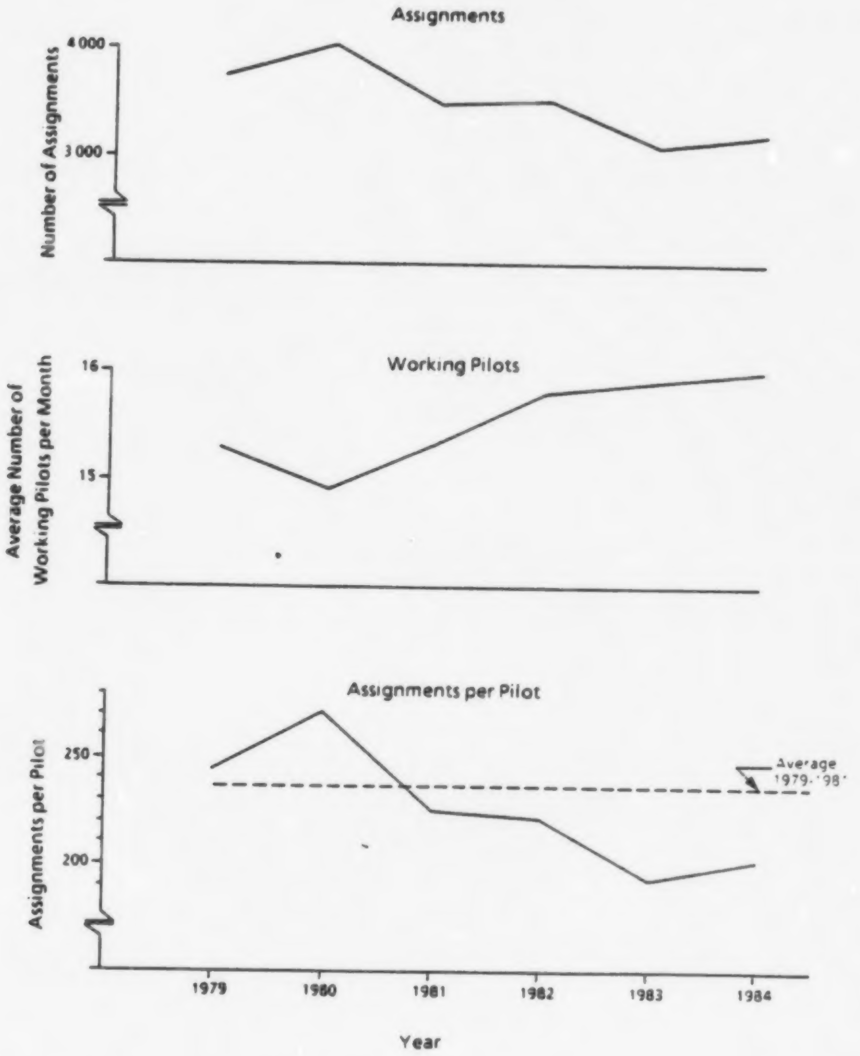
Trends in the number of assignments, the number of working pilots and the average number of assignments per working pilot, shown

Graphique 4.6
TENDANCES DE LA CHARGE DE TRAVAIL:
CIRCONSCRIPTION 1-1, 1979 -1984



Sources: Pièces APL-40, APL-68-73 et APL-126.

Figure 4.6
WORKLOAD TRENDS:
DISTRICT No. 1-1, 1979-1984



Source: Exhibits LPA-40, -68-73 and LPA-126

pilote actif. Nous pouvons en conclure que le nombre de pilotes actifs a augmenté alors que le nombre d'affectations a diminué. Aux fins des présentes, lorsque nous parlons de pilotes actifs, nous voulons dire le nombre moyen de pilotes qui ont rempli plus d'une affectation par mois entre avril et décembre. Étant donné que le nombre de pilotes qui ont reçu un salaire suit de près le nombre de pilotes actifs, il est évident que les coûts se rapportant aux pilotes salariés ont crû alors que la charge de travail décroissait.

L'APL nous a indiqué qu'elle s'attendait à ce que le nombre de pilotes diminue au cours de 1986 par suite de la nouvelle convention. Le budget de l'APL a été préparé en présumant que 15,3 pilotes recevront un salaire en 1986. Cela entraînera une réduction dans les coûts par rapport à 1984 alors qu'il y avait 16,5 pilotes.

La cible de 14 pilotes nous paraît correspondre au niveau de la demande en 1984 et à la charge de travail moyenne par pilote en 1979 et 1981. Cependant, dans la mesure où le nombre d'affectations a diminué en 1985 par rapport à 1984, ce nombre cible risque d'être trop élevé étant donné les prévisions de trafic. Il nous apparaîtrait donc souhaitable que la prochaine convention collective en tienne compte.

Bien que l'APL ait commencé à prendre des mesures pour réduire le coût des pilotes, il est clair que si l'on tient compte du volume de trafic en 1984, le coût est encore trop élevé. Or, il ne serait pas réaliste de croire que l'APL peut effectuer des coupures additionnelles du jour au lendemain. C'est pourquoi nous acceptons le montant de 1,244 million de dollars proposé pour 1986 dans le budget à titre d'étape. Nous sommes cependant d'avis que le coût des pilotes devra encore être réduit en 1987, à moins, bien sûr, que le trafic ne retourne au niveau de 1984. Nous croyons que des économies de 100 000 $ en 1987, par rapport à 1986, seraient possibles.

Nous aimerions souligner que la situation telle qu'elle existe au sujet des coûts en 1986 n'est pas nouvelle. En effet, une demande décroissante de services de pilotage semble être la règle plutôt que l'exception. L'APL devrait donc constamment suivre de près l'évolution de la demande et du nombre de pilotes requis pour faire en sorte que les usagers paient un montant juste et raisonnable.

in Figure 4.6, indicate that while the number of active pilots has been increasing, the number of assignments has been declining. "Working pilots" refers here to the average number of pilots who performed more than one assignment in each month between April and December. Since the number of pilots paid closely follows the number of working pilots, it is evident that the costs related to salaried pilots have been rising as the workload has been decreasing.

The LPA has indicated that due to the terms of the new agreement, it expects the number of pilots to decline in 1986. The LPA's budget has been prepared on the assumption that 15.3 pilots will be paid in 1986. This budget represents a reduction in cost compared to 1984, when there were 16.5 paid pilots.

The target of 14 pilots appears to be in line with the 1984 level of demand and the average workload per pilot in 1979 and 1981. However, as the number of assignments declined further from 1984 to 1985, the target of 14 pilots may be too high considering forecast traffic. Thus, we are of the view that the future requirement for pilots should be considered in the next collective agreement.

While the LPA has taken some action to reduce pilot costs, it is evident that based on the 1984 volume of traffic, these costs are still too high. It would be unrealistic to expect the LPA to implement further cost reductions instantaneously. For this reason, we accept the proposed budget of $1.244 million for 1986 as an interim measure. However, it is our opinion that pilot costs must be decreased further in 1987, unless of course traffic suddenly rebounds to the 1984 level. We feel that savings of $100 000, in comparison with 1986 costs, could be realized in 1987.

It should be pointed out that the current situation regarding costs for 1986 is not new. On the contrary, declining demand for pilotage services appears to be the rule rather than the exception. Therefore, to ensure that users pay a fair and reasonable amount, the LPA should continually review demand and the number of pilots required.

Nous croyons également que les suggestions que nous avons faites précédemment au sujet d'un programme de retraite anticipée pour les pilotes dans les circonscriptions 1 et 2 valent également pour les pilotes du port de Montréal. Selon nous, cela constituerait une source additionnelle de réduction des coûts.

Voici un résumé des coûts se rapportant aux pilotes salariés:

COÛTS RELATIFS AUX PILOTES SALARIÉS

(x 1 000 $)

(Budget)	1983	1984	1985	1986
Total du salaire, des avantages sociaux et des débours	1 197	1 243	1 233	1 244

4.4 Dépenses administratives

Le budget pour 1986, que l'APL nous a soumis par l'entremise de son procureur lors de sa plaidoirie, prévoit une somme de 2,78 millions de dollars au titre des dépenses administratives. Cela représente une réduction de 9,74 % par rapport aux dépenses de 3,08 millions de dollars en 1985, imputable à des coupures au niveau du personnel et à une réduction des services professionnels et spéciaux requis (voir le tableau 4.20).

Les dépenses administratives couvrent les frais d'exploitation des deux centres de répartition et ceux du siège social. Cet aspect des activités de l'APL a été étudié par Price Waterhouse en 1981, tel que l'avaient exigé la FMC et la DMA. Leur rapport fut déposé sous la cote APL-113.

4.4.1 Les activités de répartition

Une somme de 1,27 million de dollars est prévue au budget de 1986 pour les centres de répartition; cela représente 46 % des dépenses administratives.

Les centres de répartition répondent aux demandes des armateurs pour des pilotes vingt-quatre heures par jour. Il y a douze employés au

We are of the view that our previous suggestions concerning an early retirement program for pilots in Districts No. 1 and 2 apply equally to pilots in the Port of Montréal. In this context, we are of the view that such a step offers the prospect of cost savings beyond those outlined above.

A summary of the cost of salaried pilots is shown below:

COST OF EMPLOYEE PILOTS

($000)

(Budgeted)	1983	1984	1985	1986
Total salaries, benefits and expenses	1 197	1 243	1 233	1 244

4.4 Administrative Expenses

The budget for 1986 submitted by counsel for the LPA in his argument provides for $2.78 million in administrative expenses. This figure represents a decrease of 9.74% from 1985 expenses of $3.08 million, due to reductions in personnel and in the requirement for professional and special services (see Table 4.20).

Administrative expenses provide for the operation of two dispatching centres and headquarters. These aspects of the LPA's activities were reviewed in 1981 by Price Waterhouse (PW), at the insistence of the SFC and the DMA. The findings of the study were submitted as Exhibit LPA-113.

4.4.1 Dispatching Operations

The budget for 1986 includes $1.27 million for the dispatching centres; this amount represents 46% of administrative expenses.

These centres provide around-the-clock response to shipowners' requests for pilots. The Montréal centre has a staff of 12; dispatching

Tableau 4.20 / Table 4.20

SOMMAIRE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES / SUMMARY OF ADMINISTRATIVE EXPENSES

(x 1 000 $) / ($000)

	1984	1985[1]	1986 Budget de l'APL / LPA budget	1986 Coûts C.C.T. / C.T.C. costs
Personnel / Personnel	1 577	1 694	1 664	1 624
Transports et communications / Transportation and communications	248	264	278	278
Information / Information	6	8	8	8
Services professionnels et spéciaux / Professional and special services	438	597	296	296
Locations / Rentals	211	231	243	243
Réparations et entretien / Repairs and maintenance	40	28	24	24
Utilité, fourn. et app. / Utilities, equipment and supplies	60	61	55	55
Amortissement / Depreciation	36	55	51	51
Mauvaises créances / Bad debts	100	28	20	20
Intérêts / Interest	4	44	70	70
Autres dépenses / Other expenses	62	68	74	74
Total / Total	2 782	3 079	2 783	2 743
Moins autres recettes / Less other revenue	146	167	34	34
Dépenses nettes / Net expenses	2 636	2 912	2 749	2 709

1 - Bilan préliminaire fourni par l'APL. / Preliminary balance sheet provided by the LPA.

- Les chiffres ont été arrondis. / Figures have been rounded.

centre de Montréal et huit à Québec. Une équipe complète est constituée de trois employés à Montréal et de deux à Québec. Les quarts de jour et de soir sont assurés par des équipes complètes, surtout en période de pointe. En d'autres temps, on ne se sert pas d'équipes complètes.

Les navires doivent prévenir douze heures à l'avance qu'ils auront besoin d'un pilote. Ils doivent reconfirmer quatre heures à l'avance. Les bateaux circulent vingt-quatre heures par jour sur le Saint-Laurent. Les pilotes doivent être prêts à partir vingt-quatre heures par jour car les bateaux partent dès qu'ils sont prêts, que ce soit de jour ou de nuit, sans suivre d'horaire précis. Chaque heure de retard coûte très cher aux armateurs. Les représentants des armateurs nous ont donné à entendre, lors de l'audience, qu'une fois que le navire est prêt à lever l'ancre, chaque minute de retard est une minute perdue et représente un manque à gagner. Les armateurs ne sont donc pas prêts à modifier leur façon d'opérer.

Il nous semble que l'APL fournit un service de qualité et qu'elle peut répondre rapidement à une demande des services d'un pilote. Les armateurs en ont convenu, de même que le rapport Price Waterhouse.

L'une des principales recommandations du rapport Price Waterhouse était la consolidation des centres de répartition. Nous n'avons pas étudié la question en détail, mais il est certain qu'une consolidation résulterait en des économies au niveau des employés, des dépenses administratives et des frais généraux. À elles seules, les dépenses au titre de la location sont de 49 000 $ à Montréal et de 46 000 $ à Québec. Du point de vue de l'exploitation, la consolidation donnerait une plus grande flexibilité au niveau du personnel: plus d'employés étant disponibles, il serait donc plus facile de constituer les équipes et de préparer les horaires de travail, ce qui augmenterait l'efficacité de l'exploitation.

Le rapport Price Waterhouse en venait à la conclusion que la consolidation permettrait de réduire de sept le nombre des employés. L'APL a décidé de ne pas consolider ses activités. Cependant, en 1983, elle a réduit de quatre employés le personnel du centre de Montréal.

staff in Québec totals eight. Day and evening shifts are fully staffed, especially during peak periods, by teams of three in Montréal and two in Québec. At other times fewer staff are on duty.

Although ships are required to give notice 12 hours and reconfirmation 4 hours in advance of a pilot requirement, they navigate on the St. Lawrence 24 hours a day. Pilots must be prepared to leave at any time, since ships leave when they are ready, at any time of the day or night, without following any set schedule. Every hour of delay is expensive for shipowners. At the hearing, representatives of the shipowners indicated that once a ship is ready to raise anchor, every minute of delay is a minute lost and must be made up. Shipowners are therefore not prepared to alter their operations.

It appears that the LPA provides a quality service and can respond quickly to requests for pilot services. Both shipowners and the PW report supported this view.

A major recommendation of the PW report was consolidation of the dispatching centres. While we have not studied the matter in detail, it is obvious that consolidation would lead to savings in personnel, administrative and overhead expenses. Lease expense alone is $49 000 in Montréal and $46 000 in Québec. From an operational point of view, the consolidation would make larger teams available and provide greater staffing flexibility, thus making scheduling of shifts easier and the operation more efficient.

The PW report concluded that consolidation would save the cost of seven employees. The LPA did not choose to consolidate operations, but in 1983 it did reduce staff at the Montréal centre by four.

De 1981 (date du rapport Price Waterhouse) à 1984, le nombre d'affectations a diminué de 14,5 % de 1981 à 1984 (voir le tableau 4.21). Si l'on transpose cette réduction au niveau de la charge de travail des vingt employés, cela résulterait en une réduction de trois postes. Avec le trafic qui est prévu pour 1986, on pourrait encore supprimer un poste additionnel. Si l'on aborde le problème d'un autre point de vue, l'on constate que le nombre total des affectations pour les deux centres en 1984 n'était supérieur que de 20 % au nombre d'affectations à Montréal en 1980.

Nous avons pris note du fait que dans le compte rendu des décisions prises par l'APL lors de sa réunion des 26 et 27 septembre 1985, déposé sous la cote APL-169, il est indiqué que:

1) En ce qui concerne la rationnalisation des demandes de services de pilote, le Conseil d'administration a accepté d'étudier le système présentement en vigueur à Vancouver où les demandes pour les services de pilotes durant la nuit sont placées auprès des bureaux d'affectations avant une heure donné vers la fin de la journée. Ce système aurait pour but de diminuer sensiblement le personnel oeuvrant dans les bureaux d'affectations.

2) En même temps qu'une étude sera faite tel qu'il est mentionné au paragraphe précédent, l'Administration verra s'il y a lieu, de centraliser les services d'affectations des pilotes dans un seul bureau. De toute façon, quel que soit le résultat de l'étude, l'Administration de pilotage des Laurentides effectuera des réductions au niveau des effectifs dans ce secteur.

L'intention est bonne. Espérons que les "résultats" le seront aussi. Qu'il nous soit permis de souligner qu'il s'agit là d'une question urgente d'une part et que, d'autre part, il est important de continuer à assurer un bon service aux usagers.

Nous avons discuté du budget pour 1986 avec l'APL; or, les réductions prévues quant aux salaires ne se rapportent pas aux répartiteurs mais au personnel administratif de Montréal et de Québec. Il y avait cinq employés à plein temps à Montréal en 1984 et trois à Québec.

From 1981, the year of the PW study, until 1984, the number of assignments declined by 14.5% (see Table 4.21). If this reduction is applied to the workload of the 20 employees, a reduction of three positions would result. Forecast 1986 traffic suggests the reduction of an additional position. From another point of view, the total number of assignments for both centres in 1984 was only 20% greater than the 1980 number of assignments in Montréal alone.

We have noted that the minutes of the LPA meeting on September 26 and 27, 1985 (Exhibit LPA-169) include the following decisions:

(1) (Translation) concerning rationalization of requests for pilot services, the Board of Directors has agreed to study the system used in Vancouver, under which requests for pilot services at night are placed with dispatching offices before a given time at the end of the day: the purpose of this system would be to considerably reduce dispatching centre staff;

(2) at the same time, the LPA will investigate the suitability of centralizing pilot dispatching services in a single office. The LPA will reduce staff in this area regardless of the results of the study.

The LPA has good intentions; let us hope that it will also achieve good results. We emphasize both the urgency of this matter and the need to continue to provide satisfactory service to users.

We have discussed the 1986 budget with the LPA; the projected reductions in salaries concern not dispatchers but administrative staff in Montréal and Québec. Full-time staff in 1984 totalled five in Montréal and three in Québec.

Tableau 4.21 / Table 4.21

SOMMAIRE DES STATISTIQUES — RÉPARTITION / STATISTICAL SUMMARY: DISPATCHING OPERATIONS

	1980	1981	1982	1983	1984
Montréal / Montréal					
Affectations / Assignments	22 752	21 060	19 221	18 009	17 986
Personnel[1] / Personnel[1]	12	12	12	12	12
Affectations/Personnel / Assignments/Personnel	1 896	1 755	1 602	1 501	1 499
Québec / Québec					
Affectations / Assignments	10 859	10 662	9 557	9 098	9 144
Personnel[1] / Personnel[1]	8	8	8	8	8
Affectations/Personnel / Assignments/Personnel	1 357	1 333	1 195	1 137	1 143
Total / Total					
Affectations / Assignments	33 611	31 722	28 778	27 107	27 130
Personnel[1] / Personnel[1]	20	20	20	20	20
Affectations/Personnel / Assignments/Personnel	1 680	1 586	1 439	1 355	1 357

1 - Nombre de répartiteurs et de surveillants employés par l'APL suivant l'étude de Price Waterhouse en 1981. / Number of dispatchers and supervisors employed by the LPA according to the 1981 PW examination.

- Comprend le nombre de répartiteurs et le nombre de surveillants. / Includes dispatchers and supervisors.

Sources: Pièces APL-40, 116 et 35A. /
Source: Exhibits LPA-40, -116 and -35A.

Il nous semble clair que les activités de répartition ne sont pas très efficaces. Étant donné que l'APL ne semble pas avoir fait beaucoup pour les rendre plus efficaces, bien qu'elle ait reconnu qu'il était nécessaire qu'elles soient améliorées, nous croyons devoir indiquer qu'il est nécessaire de faire des économies à ce niveau et que celles-ci doivent être transmises aux usagers. C'est pourquoi, comme mesure intérimaire en attendant que l'APL ait terminé son étude de la question et dans le but d'inciter l'APL à agir, nous soustrairons une somme de 40 000 $ des dépenses administratives prévues au budget de 1986 et donc des coûts à recouvrer au moyen du tarif.

4.4.2 Frais généraux – Personnel

Le personnel administratif de soutien comprend 18 employés au siège social de Montréal et 8 dans les centres de répartition. Tel que nous l'avons déjà indiqué, l'APL prévoit couper trois postes de niveau subalterne selon son budget de 1986.

Le rapport Price Waterhouse de 1981 (pièce APL-113) contenait les commentaires suivants:

- Les niveaux de personnel ne nous apparaissent pas trop disproportionnés par rapport à la charge de travail. Cependant, au cours de la période limitée durant laquelle nous avons pu observer le personnel dans l'exercice de ses fonctions (les mois de septembre et d'octobre correspondent à une saison relativement occupée de l'année), nous avons constaté que le rythme de travail était assez calme.
- Compte tenu du volume de travail à effectuer, l'existence d'un poste à plein temps pour les achats et les comptes à payer ne semble pas justifiée.
- Les statistiques d'absentéisme qui nous ont été fournies nous apparaissent normales pour un organisme parapublic.
- La charge de travail est fortement tributaire des tendances saisonnières, ce qui la rend très inégale tout au long de l'année.

In view of the obvious inefficiencies of the dispatching operations and the lack of progress on the matter in spite of the recognition of the problem by the LPA, we must point out the need for savings to be realized and passed on to users in 1986. As an interim measure, pending the results of a review of the matter by the LPA, and to encourage the LPA to take action, we shall deduct $40 000 from the 1986 budgeted administrative expenses that form part of the costs to be recovered by the tariff.

4.4.2 Administrative Overhead – Personnel

Administrative support staff totals 18 employees at headquarters in Montréal and 8 in dispatching centres. As indicated earlier, the LPA budget for 1986 provides for a reduction of 3 junior positions.

The 1981 PW report (Exhibit LPA-113) made the following comments:

- while the staffing levels do not appear to be dramatically out of line with the workload, during the limited period during which we were able to observe people at work (September-October is a relatively busy part of the year), we found that the pace of work was quite relaxed;
- the existence of a full-time position of purchasing and accounts payable does not appear to be justified, considering the amount of work to be done;
- absenteeism statistics that were given to us appear to be within the standards to be expected of para-government organizations;
- the workload displays a strongly seasonal pattern, making for a very uneven workload throughout the year;

- Compte tenu du niveau de personnel actuel, le système de répartition pourrait s'occuper d'un volume de navigation beaucoup plus élevé.

Notre enquête ne nous a rien révélé qui nous permette de contredire ces constatations. Au contraire, elles nous paraissent fondées, et ce, d'autant plus que nous n'avons pu nous empêcher de remarquer la présence très assidue de plusieurs des cadres supérieurs et des dirigeants de l'APL à l'audience. De plus, au moins une sinon deux secrétaires de l'APL ont également été présentes sur les lieux de l'audience de façon presque constante. La seule conclusion que nous pouvons en tirer est que la charge de travail provenant du travail de routine ne doit pas être écrasante. Il y a certainement du gras dans lequel on peut couper. C'est pourquoi, même si à court terme nous acceptons les dépenses prévues par l'APL à ce titre, nous estimons à long terme qu'elles devraient pouvoir être réduites encore plus et nous recommandons à l'APL d'étudier cette question de près.

4.4.3 Autres frais

L'APL devrait étudier la possibilité de réduire les dépenses à divers autres postes, par exemple au niveau du loyer. Il semble que l'espace occupé par le siège social soit particulièrement grand, si l'on tient compte du nombre d'employés et de leur niveau, même selon les critères de la Fonction publique qu'on peut utiliser à titre de référence étant donné qu'il s'agit d'une société de la Couronne. Compte tenu des termes du bail, on pourrait réduire les frais de 50 000 $ lors de son renouvellement.

L'APL devrait également étudier les sommes qu'elle verse pour les services professionnels et les services spéciaux. Il semble qu'elle n'ait jamais demandé à d'autres firmes d'actuaires-conseils, par exemple, combien il lui en coûterait pour leurs services. Peut-être déciderait-elle de ne pas en changer, mais elle aurait au moins une idée quant à la valeur des services qu'elle reçoit et quant à ce qu'elle pourrait obtenir ailleurs et à quel prix. C'est pourquoi nous suggérons que l'APL étudie cette question de près.

- the actual dispatch system could, at the current staffing level, accommodate a much higher volume of traffic.

Nothing was found in our investigation to contradict the above observations. In fact, they seem well-founded: we were impressed by the fact that a number of senior LPA staff spent days and even weeks attending the hearing. At least one, if not two, LPA secretaries were also present almost constantly at the hearing. We can only conclude that the routine workload must not be excessive; there is certainly some fat. Although in the short term we accept the LPA's budgeted expenses for this item, we consider that in the long term these expenses should be reduced even more; we recommend that the LPA study this matter closely.

4.4.3 Other Expenses

The LPA should investigate the possibility of reducing the cost of various other items, such as rent, for example. It appears that the amount of space occupied at headquarters is excessive considering the number of staff, even by Public Service criteria (which may be used as a guide since the LPA is a Crown corporation). Given the terms of the lease, savings of $50 000 could be realized on its renewal.

The LPA should also examine the amounts paid for professional and special services; apparently, it has never obtained cost estimates from other actuarial consulting firms, for example. Although the LPA may decide not to change consultants, at least it would have some idea of the value of services received, what it could obtain elsewhere and at what cost. We therefore suggest that the LPA study this matter closely.

4.4.4 Résumé

Il nous a fait plaisir de constater que le nouveau budget que l'APL nous a présenté à la fin de l'audience tenait compte de façon très précise de certaines questions que notre expert-comptable avait soulevées lors de ses discussions avec les employés de l'APL dans le cadre de notre enquête. Le résultat en est que les dépenses administratives prévues au budget de 1986 qui nous a été soumis en octobre 1985 sont inférieures de 387 000 $ à celles qui avaient été prévues au budget qui nous avait été soumis en mai 1985. Ces chiffres sont éloquents.

Le tableau 4.20 donne un résumé des dépenses administratives par catégorie. Ces dépenses, moins les recettes provenant d'autres sources et des bateaux-pilotes, s'élèvent à 2,709 millions de dollars pour 1986.

4.5 Conclusions

Notre étude des dépenses de l'APL pour 1986 nous a permis de déterminer quelles étaient les dépenses prévues au titre de la rémunération des pilotes et au titre des dépenses administratives. À court terme, ces dépenses nous paraissent raisonnables. À long terme, il faudra que l'APL prenne des mesures pour réduire le coût des salaires qu'elle verse aux pilotes du port de Montréal et ses dépenses administratives, entre autres celles qui se rapportent aux centres de répartition.

Quant à la rémunération versée aux pilotes des circonscriptions 1 et 2, nous avons analysé en détail les problèmes de structure qui font que les corporations et l'APL ne peuvent faire les ajustements nécessaires pour répondre à une baisse dans la demande de services de pilotage. Cette analyse nous porte à conclure que pour déterminer ce qui est juste et raisonnable comme coût pour les usagers, il ne s'agit pas seulement de rajuster le montant à payer aux termes des contrats. Il y a beaucoup plus à faire, et ces questions doivent être l'objet de dialogue et de négociation entre les parties.

L'aspect relation de travail des relations entre l'APL et les pilotes est hors de la portée de notre enquête. Nous ne pouvons donc intervenir dans les négociations qui ont lieu entre les parties et nous prononcer sur la valeur finan-

4.4.4 Summary

We were pleased to note that the new budget submitted by the LPA at the end of the hearing took very careful note of some issues raised by our accounting consultant's discussions with LPA employees during our investigation. The result is that the 1986 budgeted administrative expenses submitted in October 1985 are $387 000 lower than those contained in the budget submitted in May 1985. These figures speak for themselves.

A summary of administrative expenses by category is shown in Table 4.20. These expenses, less revenue from other sources and from pilot boats, total $2 709 million for 1986.

4.5 Conclusions

An examination of the LPA's expenses for 1986 allowed a determination of expenses concerned with pilot remuneration and those concerned with administrative expense. These expenses seem reasonable in the short term. In the long term, the LPA will have to take action to reduce the cost of salaries to Port of Montréal pilots and administrative expenses, including those related to the dispatching centres.

With respect to the remuneration of pilots in Districts No. 1 and 2, we have analysed in detail the structural problems preventing the corporations and the LPA from making the adjustments necessary to respond to reduced demand for pilotage services. This analysis has lead us to the conclusion that the determination of a cost that is just and reasonable to users is not simply a matter of an adjustment to the amounts paid according to the contract. Much more needs to be done: these issues must be discussed and negotiated between the parties.

The question of working relationships between the pilots and the LPA is beyond the scope of our investigation. Therefore, we cannot intervene in negotiations between the parties or comment on the financial value of the contracts,

cière des contrats, d'autant plus que des négociations à ce sujet ont lieu en ce moment.

La recommandation au sujet du tarif est fondée sur les contrats tels qu'ils existent présentement. Nous sommes conscients du fait que l'APL nous a dit, à la fin de l'audience, qu'elle ne prévoyait pas accorder d'augmentation à ce titre. Nous sommes aussi conscients du fait que ces positions pourraient changer par suite des négociations, à la hausse ou à la baisse. Ne voulant aucunement porter préjudice au résultat de ces négociations, nous n'avons rien prévu à ce titre. En effet, quel qu'ait été le montant que nous aurions pu prévoir, il aurait pu servir de point de départ à des demandes additionnelles. Nous préférons ne pas traiter de cette question *ante facto*, d'autant plus que l'on peut rapidement apporter les corrections tarifaires nécessaires *ex post facto*.

La mise en oeuvre d'un nouveau tarif entraîne toujours un certain nombre d'incertitudes, et plus particulièrement dans un cas comme celui-ci où les prévisions de trafic qui ont servi à l'établir sont sujettes à erreur. C'est pour cela que nous avons inclus dans le budget, à titre de "coussin", un léger profit d'exploitation de 80 000 $. Ce montant représente 2 % des recettes nettes des services de pilotage dans les circonscriptions 1 et 2 plus le coût des pilotes salariés et les frais d'administration, et il nous paraît prudent dans les circonstances. Nous estimons que la somme de 913 000 $ suggérée par l'APL n'est pas raisonnable.

Les dépenses totales de l'APL prévues pour 1986 sont de 23,2 millions de dollars (voir le tableau 4.22). L'APL a besoin de 1,95 million de dollars de plus si elle veut couvrir ces dépenses. Cela représente une augmentation des recettes de 9,2 %.

particularly since these negotiations are taking place at present.

The tariff recommendation is based on current contracts. We are aware of the LPA's statement at the end of the hearing that it did not intend to grant an increase. We are also aware that these budgeted amounts could change as a result of negotiations (either higher or lower). Since we do not wish to prejudice the results of these negotiations in any way, we have made no recommendations on this matter. Whatever amount we might have recommended could have served as a starting point for additional demands. We prefer not to deal with this question *ante facto*, especially since any necessary corrections to the tariff can be made quickly *ex post facto*.

Implementation of a new tariff always involves some uncertainty, particularly in a case such as this one, where the traffic forecasts on which the tariff is based are subject to error. For this reason we have included a "cushion" in the budget, a small operating profit of $80 000. This amount represents 2% of net revenue from pilotage services in Districts No. 1 and 2 plus the costs of salaried pilots and administration; we think this provision is wise under the circumstances. We do not consider reasonable the amount of $913 000 suggested by the LPA.

The total costs for the LPA in 1986 are $23.2 million (see Table 4.22). The LPA needs an additional $1.95 million in revenue to cover its costs which represent an increase in revenue of 9.2%.

Tableau 4.22

COÛTS TOTAUX DES SERVICES DE PILOTAGE ET CONSÉQUENCES SUR LES RECETTES

(x 1 000 $)

Coûts	1986 (86-01-01 au 86-12-31)	1986-1987 (86-05-01 au 87-04-30)
Contrats avec les corporations	19 176	19 314
Pilotes salariés	1 244	1 259
Dépenses administratives nettes	2 709	2 702
Profit d'exploitation	80	80
Total	23 209	23 355
Recettes (sans modification du tarif)	21 257	21 376
Recettes additionnelles requises	1 952	1 979
Pourcentage d'augmentation	9,18 %	9,26 %

Compte tenu des prévisions de trafic qui ont servi de base à nos calculs et du léger surplus d'exploitation que nous avons prévu à titre de coussin, le tarif que nous recommandons permettra à l'APL d'être financièrement autonome pour la période de douze mois à compter du 1er mai 1986, tel qu'il appert de la colonne de droite du tableau 4.22.

Nous sommes bien conscients du fait que l'APL ne pourra mettre en place le nouveau tarif avant le 1er mai et que, par conséquent, elle ne pourra recouvrer toutes les dépenses engagées durant l'année civile 1986. Cependant, le tarif que nous proposons tient compte du coût des services de pilotage pour les douze mois à compter du 1er mai 1986 et ne comprend pas le coût des services du 1er janvier au 30 avril 1986.

5. LE TARIF PROPOSÉ

Nous allons maintenant analyser le tarif proposé à la lumière de tout ce qui précède. Nous ferons d'abord quelques commentaires préliminaires sur la question de l'interfinancement et sur la relation entre le service fourni et le droit demandé, qui nous paraissent être des éléments fondamentaux de l'établissement d'un tarif. Puis nous étudierons la nouvelle méthode d'établissement des droits: nous commencerons par les nouvelles règles de voyages; nous passerons ensuite au calcul des droits pour les voyages et plus particulièrement à la formule; et nous terminerons avec les droits des déplacements, des lamanages et des mouillages, et enfin les droits accessoires.

Table 4.22

TOTAL COST OF PILOTAGE SERVICES AND REVENUE REQUIRED

($ 000)

Cost of pilotage services	1986 January 1, 1986 to December 31, 1986	1986-1987 May 1, 1986 to April 30, 1987
Contracts with corporations	19 176	19 314
Salaried pilots	1 244	1 259
Net administrative expenses	2 709	2 702
Operating profit	80	80
Total	23 209	23 355
Revenue (no change in tariff)	21 257	21 376
Additional revenue required	1 952	1 979
Percentage increase required	9.18 %	9.26 %

Considering the traffic forecasts on which our calculations are based and the slight operating profit provided as a cushion, the recommended tariff will enable the LPA to be financially self-sustaining for the 12-month period starting May 1, 1986, as shown in the right-hand column in Table 4.22.

We are well aware that the LPA cannot implement the new tariff before May 1 and thus cannot cover all the expenses incurred in the 1986 calendar year. Our proposed tariff takes into account the cost of pilotage services for the 12 months starting May 1, 1986 and does not include the cost of services between January 1 and April 30, 1986.

5. THE PROPOSED TARIFF

In light of the preceding observations, we shall now analyse the proposed tariff. First, we shall make some preliminary comments on the issue of cross-subsidization and on the relationship between services provided and the proposed fees, both of which are fundamental to the establishment of a tariff. Next we shall examine the proposed price structure: the proposed trip rules, the calculation of charges for trips (with special focus on the formula), the charges for movages, dockings, undockings and anchorings and other charges.

5.1 Interfinancement et relation entre les services fournis et les droits demandés

5.1.1 Interfinancement

L'interfinancement (*"cross-subsidization"*) est le résultat de l'opération de gestion comptable par laquelle le déficit d'exploitation de services peu ou pas rentables est comblé par les profits des services rentables. Les premiers paient donc un peu moins qu'ils ne le devraient, et les autres, un peu plus. En l'instance, plusieurs parties, notamment la CPBSL, ont souligné que dans la circonscription 2, les recettes des droits de pilotage étaient supérieures à la rémunération versée aux pilotes alors que c'est l'inverse dans la circonscription 1. Aux fins de concision, nous ne résumerons pas ici les points de vue des diverses parties à ce sujet. Nous renvoyons le lecteur intéressé à la transcription de l'audience et plus particulièrement aux plaidoiries.

C'est le paragraphe 22(3) de la *Loi sur le pilotage* qui impose, en ces termes, l'autonomie financière à une Administration de pilotage:

> Les tarifs des droits de pilotage prescrits par une Administration en vertu du paragraphe (1) doivent être équitables et raisonnables et tenir compte du fait que l'Administration devra en tirer un revenu qui, avec tout revenu provenant d'autres sources, sera suffisant pour lui permettre le financement autonome de ses opérations.

Ce texte impose à chaque Administration d'atteindre l'autonomie financière au niveau de l'ensemble de ses activités et non pas au niveau de chacune de ses circonscriptions. Il n'y a donc aucune obligation légale ou statutaire à ce sujet.

Nous avons discuté au début de notre décision des coûts dont une Administration a le droit de réclamer le remboursement: les coûts réels, à savoir les coûts directement attribuables à l'exploitation économiquement efficace du service de pilotage tel que la Commission les a déjà définis à plusieurs reprises.

Dans le cas de la région des Laurentides, il nous semble, comme nous l'avons déjà indiqué, qu'il y aurait lieu, au niveau des principes et des méthodes de gestion, de tenter d'exploiter

5.1 Cross-subsidization: the Relationship between Services Provided and the Proposed Fees

5.1.1 Cross-subsidization

Cross-subsidization is the result of a management accounting decision: the operating losses of unprofitable or barely profitable services are covered by the profits of money-making services. In other words, the losing operations contribute a little less than they should, and the profitable ones contribute somewhat more. In this case several parties, in particular the CLSLP, noted that revenue from pilotage charges was higher than remuneration paid to pilots in District No. 2; the situation was reversed in District No. 1. In the interest of brevity, we shall not summarize the viewpoints of the various parties on this subject; interested readers are referred to the transcript of the hearing, especially the arguments.

Subsection 22(3) of the *Pilotage Act* requires pilotage authorities to operate on a self-sustaining financial basis:

> The tariffs of pilotage charges prescribed by an Authority under subsection (1) shall be fair and reasonable and consistent with providing a revenue, together with any revenue from other sources, sufficient to permit the Authority to operate on a self-sustaining financial basis.

This section requires that each Authority's overall operations, not those of each district, be financially self-sustaining. There is therefore no legal or statutory obligation concerning cross-subsidization.

At the beginning of this decision, we discussed the costs an Authority has the right to recover: actual costs or the costs directly attributable to the economically efficient operation of the pilotage service, as already defined by the Commission on several occasions.

As indicated above, from the point of view of management principles and methods, it would be advisable to try to operate each district in the Laurentian region as a separate profit centre. In

chacune des circonscriptions comme un centre de profit distinct. Cela nous paraît souhaitable dans le cas des circonscriptions 1 et 2 où il y a suffisamment d'affectations pour que cela soit réalisable. L'analyse et les suggestions que nous avons faites au chapitre précédent devraient permettre à l'APL d'y parvenir. Le cas des circonscriptions 1-1 et 3 est tout autre. Néanmoins, nous croyons que, malgré les difficultés de parcours, l'APL ne devrait pas perdre de vue le but à atteindre. Nous nous permettons de faire certaines suggestions qui devraient aider l'APL à ce sujet.

Avant d'aller plus loin, cependant, nous croyons qu'il y a lieu de traiter ici de la question des dépenses et des recettes afférentes aux sauvetages effectués par l'APL étant donné que, dans sa plaidoirie, le procureur de la DMA a demandé que nous recommandions que les dépenses engagées au titre des opérations de sauvetage soient subventionnées.

Le paragraphe 22(3) de la *Loi*, que nous avons cité plus haut, prévoit qu'une Administration peut avoir des recettes d'autres sources que le pilotage. L'une de ces sources est le sauvetage. Il ne s'agit pas là de sommes considérables ou dont le montant est prévisible d'une année à l'autre. Au cours des dernières années, elles se sont élevées à plusieurs dizaines de milliers de dollars que les armateurs n'ont pas eu à débourser au titre des droits de pilotage.

Si nous devions recommander, tel que le suggère la DMA, que les dépenses imputables au sauvetage soient subventionnées, il nous faudrait aussi, logiquement, recommander que les recettes résultant du pilotage soient versées au gouvernement en contrepartie de la subvention des dépenses. Cela ne nous paraît être dans l'intérêt ni des armateurs, ni surtout de l'APL. Nous ne ferons donc pas droit à cette demande.

5.1.2 Relation entre les services fournis et les droits demandés

A) Frais administratifs

Pour permettre à l'APL de fournir des services de pilotage aux armateurs, elle a besoin d'une infrastructure administrative centrale et

Districts No. 1 and 2, there are enough assignments to make this arrangement workable, and our analysis and suggestions in the preceding chapter should enable the LPA to implement it. The situation in Districts No. 1-1 and 3 is quite different. Nevertheless, we feel that despite the difficulties encountered, the LPA should not lose sight of this objective. Some suggestions follow that should assist the LPA in this endeavour.

However, since counsel for the DMA requested in his argument that we recommend subsidization of salvage operation expenses, before proceeding we shall deal with the issue of expenses and revenue related to salvage carried out by the LPA.

Subsection 22(3) of the *Act*, cited above, provides that an Authority may have revenue from sources other than pilotage. One of these sources is salvage. The amount of this revenue is not large and cannot be predicted from year to year. Over the last few years, salvage has produced tens of thousands of dollars in revenue, amounts that shipowners have not had to pay in pilotage charges.

If we followed the DMA's suggestion and recommended that salvage expenses be subsidized, logically we would also have to recommend that revenue from pilotage be paid to the government in return for subsidizing expenses. This does not seem to be in the interest of shipowners and is certainly not in the interest of the LPA, and we shall therefore not accede to this request.

5.1.2 Relationship between Services Provided and the Proposed Fees

(A) Administrative Costs

To provide pilotage services to shipowners, the LPA needs a central administrative infrastructure and a dispatching system. How

d'un système de répartition. Comment répartir le coût de cette infrastructure, désignée ci-après par frais administratifs?

Avant d'expliquer de quelle façon nous avons procédé, nous désirons rappeler ce que nous avons indiqué plus tôt quand nous avons étudié la question des bateaux-pilotes, à savoir que nous n'avons pas demandé à l'APL d'inclure de frais administratifs dans le calcul des droits pour les bateaux-pilotes. Nous renvoyons le lecteur au chapitre sur le coût des services de pilotage.

Les frais administratifs sont de deux ordres: les frais généraux (location du siège social, salaire des cadres et du personnel de soutien, services professionnels, etc.) et les frais directement reliés à l'affectation des pilotes (loyer des centres de répartition, salaire des répartiteurs et du personnel de soutien). Tel que nous l'avons indiqué au chapitre précédent, nous apportons quelques ajustements aux prévisions de l'APL quant aux frais administratifs. Le tableau 5.1 indique le résultat auquel nous en arrivons.

Tableau 5.1

FRAIS ADMINISTRATIFS, 1986

(x 1 000 $)

	Répartition Montréal	Répartition Québec	Frais généraux	Total
Centres d'affectations				
Personnel administratif	-	-	252	252
Personnel[1]	416	255	-	671
Autres frais d'exploitation	176	134	-	310
Activités du siège social	-	-	1 510	1 510
Total	592	389	1 762	2 743
Moins autres recettes d'exploitation	-	-	(34)	(34)
Dépenses nettes	592	389	1 728	2 709
Plus profit d'exploitation	-	-	80	80
Frais administratifs nets	592	389	1 808	2 789

[1] Comprend les répartiteurs et les surveillants.

Qu'il s'agisse des frais généraux ou des frais directement reliés à l'affectation des pilotes, nous croyons raisonnable d'affirmer que l'ensemble des frais administratifs est relié au nombre d'affectations. Dans le cas des centres de répartition, cette relation est directe. Dans le cas des frais généraux, nous croyons également

should the cost of this infrastructure, referred to hereafter as administrative costs, be allocated?

Before explaining our procedure, we refer to our earlier comments concerning pilot boats, in which we did not ask the LPA to include administrative costs in calculating pilot boat charges. Readers are referred to the chapter on the cost of pilotage services.

Administrative costs fall into two categories: overhead costs (including rental of headquarters premises, salaries of managers and support staff and cost of professional services) and costs related directly to pilot assignments (rental of dispatching centre premises and salaries of dispatchers and support staff). In the preceding chapter, we indicated several adjustments to the LPA's budgeted administrative costs. Table 5.1 indicates the resulting figures.

Table 5.1

1986 ADMINISTRATIVE COSTS

($000)

	Dispatching Montréal	Dispatching Québec	Overhead	Total
Dispatching Centres				
Administrative Personnel	-	-	252	252
Personnel*	416	255	-	671
Other Operating Costs	176	134	-	310
Headquarters	-	-	1 510	1 510
Total	592	389	1 762	2 743
Less Other Operating Revenue	-	-	(34)	(34)
Net Expenses	592	389	1 728	2 709
Plus Operating Profit	-	-	80	80
Net Administrative Costs	592	389	1 808	2 789

* Includes Dispatchers and Supervisors

We are of the view that all administrative costs, whether overhead costs or those directly related to pilot assignments, should be considered to be related to the number of assignments. In the case of dispatching centres, this relationship is a direct one. We also feel that overhead costs are related to the number of

pouvoir les relier au nombre d'affectations. Étant donné qu'ils se rapportent à l'exploitation des services de pilotage, à la comptabilité des recettes et des dépenses et à l'administration des contrats avec les corporations de pilotes, cette relation est suffisamment étroite pour que nous considérions qu'il est équitable de répartir les frais administratifs selon le nombre d'affectations. Le tableau 5.2 indique de quelle façon nous avons réparti les frais d'administration, selon les voyages, les déplacements et les lamanages (accostages et appareillages).

Tableau 5.2

RÉPARTITION DES FRAIS ADMINISTRATIFS[1], 1986

(x 1 000 $)

	Voyages					
	Montréal	Québec	Tous les voyages	Déplacements	Lamanages	Total
Centre d'affectation de Montréal	479	-	479	113	-	592
Centre d'affectation de Québec	-	357	357	19	13	389
Frais généraux	972	555	1 527	260	21	1 808
Total	1 451	912	2 363	392	34	2 789

[1] Frais répartis en proportion du nombre d'affectations.

B) Rémunération des pilotes

Dans la circonscription 1-1 (le port de Montréal), les services des pilotes, et par conséquent leur rémunération, se rapportent uniquement aux déplacements. Au contraire, dans la circonscription 1, les déplacements représentent une très petite proportion des activités. Les pilotes de cette circonscription consacrent la plus grande partie de leur temps aux voyages. C'est pourquoi la répartition de la rémunération des pilotes entre les déplacements et les voyages selon le nombre d'heures nous paraît donner une idée précise de la charge de travail des pilotes.

Dans la circonscription 2, la situation est plus complexe. Les pilotes y font des déplacements, des lamanages et des voyages. Afin de déterminer de quelle façon on doit répartir la rémunération entre les déplacements et les lamanages d'une part et les voyages d'autre part, il y a lieu d'examiner le fonctionnement quotidien du service en nous référant, entre autres, au témoignage de M. Jean Lapointe, secrétaire-trésorier de la CPBSL.

assignments. Administrative costs are sufficiently related to the operation of pilotage services, to the accounting of revenue and expenses and to the administration of contracts with pilot corporations that we consider it fair to allocate them according to the number of assignments. Table 5.2 presents the resulting allocation of these costs to trips, movages, dockings and undockings.

Table 5.2

ALLOCATION OF ADMINISTRATIVE COSTS*, 1986

($000)

	Trips					
	Montréal	Québec	All Trips	Movages	Dockings/ Undockings	Total
Montréal Dispatching Centre	479	-	479	113	-	592
Québec Dispatching Centre	-	357	357	19	13	389
Overhead Costs	972	555	1 527	260	21	1 808
Total	1 451	912	2 363	392	34	2 789

* Costs allocated according to number of assignments.

(B) Pilot Remuneration

In District No. 1-1 (the Port of Montréal) the services provided by pilots, and therefore their remuneration, relate solely to movages. On the other hand, in District No. 1, movages represent a very small proportion of activities; pilots' work in this district consists mainly of trips. For this reason, we consider that allocating pilot remuneration between movages and trips according to the number of hours provides an accurate reflection of pilot workload.

The situation is more complex in District No. 2; pilots effect movages, dockings, undockings and trips. The determination of an appropriate allocation of remuneration between movages, dockings and undockings on the one hand, and trips on the other, requires examination of the daily operations of the service; references include the testimony of Mr. Jean Lapointe, Secretary-Treasury of the CLSLP.

Pour répondre aux besoins des usagers en fait de lamanages et de déplacements, la CPBSL voit à ce qu'il y ait toujours, parmi ses membres, douze pilotes qualifiés pour effectuer les lamanages et les déplacements. En début d'année, la Corporation établit un roulement selon lequel six lamaneurs assureront le service de la façon suivante: deux seront affectés aux lamanages et aux déplacements, deux seront en service de rivière et les deux autres seront en vacances.

Si l'on transpose cette analyse en données opérationnelles, l'on peut en conclure qu'en chiffres absolus, trois pilotes doivent être affectés à plein temps aux lamanages et aux déplacements dans la circonscription 2. Les trois pilotes requis pour les lamanages et les déplacements représentent donc 3,4 % des pilotes actifs dans cette circonscription en 1984 (voir aussi le tableau 4.11). En prenant comme base les montants prévus en 1986, cela représente environ 279 000 $. Nous avons arrondi ce montant à 280 000 $ au tableau 5.3. Ce tableau indique de quelle façon nous avons réparti la rémunération des pilotes.

Tableau 5.3

RÉPARTITION DE LA RÉMUNÉRATION DES PILOTES, 1986

(x 1 000 $)

	Voyages	Déplacements	Lamanages	Total
Circonscription 1-1	-	1 244	-	1 244
Circonscription 1	10 898	38	-	10 936
Circonscription 2	7 960	165	115	8 240
Total de la rémunération des pilotes	18 858	1 447	115	20 420

C) Recettes provenant des droits accessoires

Nous étudierons en détail plus loin les droits se rapportant aux retenues, aux mouillages, aux annulations, etc. Cependant, nous indiquons dès à présent, au tableau 5.4, les recettes qui seront engendrées, selon nos prévisions, par ces éléments du tarif.

To meet needs of users for dockings, undockings and movages, the CLSLP ensures that there are always 12 member pilots qualified to perform these operations. At the beginning of the year, the CLSLP establishes a rotation system under which six of these pilots will provide service; two are assigned to dockings, undockings and movages, two are assigned to the river, and the remaining two are off duty.

Translated into operational terms, this analysis shows that in absolute numbers, there are three full-time pilots assigned to dockings, undockings and movages in District No. 2. Three pilots represent 3.4% of working pilots in this district in 1984 (also see Table 4.11). The cost of these pilots, based on the 1986 budget, amounts to approximately $279 000. We have rounded this amount to $280 000 in Table 5.3, representing our allocation of pilot remuneration.

Table 5.3

ALLOCATION OF PILOT REMUNERATION, 1986

($000)

	Trips	Movages	Dockings/ Undockings	Total
District No. 1-1	-	1 244	-	1 244
District No. 1	10 898	38	-	10 936
District No. 2	7 960	165	115	8 240
Total Pilot Remuneration	18 858	1 447	115	20 420

C) Revenue From Other Charges

Later, we shall examine in detail other charges, including those for detentions, anchorings and cancellations. For the moment, however, Table 5.4 indicates our forecast of revenue from these tariff charges.

Tableau 5.4

SOMMAIRE DES RECETTES ACCESSOIRES, 1986

(x 1 000 $)

	Voyages					
	Montréal	Québec	Tous les voyages	Déplacements	Lamanages	Total
Retenues	264	309	573	117	3	693
Mouillages	116	147	263	21	-	284
Annulations	15	5	20	20	-	40
Autres droits	43	16	59	4	-	63
Total	438	477	915	162	3	1 080

D) Exigences quant aux recettes nettes

Nous avons établi précédemment quel serait le total des dépenses de l'APL. En soustrayant de ce montant les recettes prévues des droits accessoires, nous obtenons les recettes totales des droits de voyages. Le tableau 5.5 fait état de ces calculs.

Tableau 5.5

EXIGENCES QUANT AUX RECETTES NETTES, 1986

(x 1 000 $)

	Voyages					
	Montréal	Québec	Tous les voyages	Déplacements	Lamanages	Total
Frais administratifs nets	1 451	912	2 363	392	34	2 789
Rémunération des pilotes	10 898	7 960	18 858	1 447	115	20 420
Frais totaux	12 349	8 872	21 221	1 839	149	23 209
Moins les recettes accessoires	438	477	915	162	3	1 080
Exigences quant aux recettes nettes	11 911	8 395	20 306	1 677	146	22 129
Recettes prévues	11 081	8 383	19 464	1 097	93	20 654
Recettes additionelles requises	830	12	842	580	53	1 475
%	7,5 %	0,1 %	4,3 %	52,8 %	57,0 %	7,1 %

La colonne "Tous les voyages" sous la rubrique "Voyages" indique qu'une augmentation globale de 4,3 % est requise au titre des voyages. Au titre des déplacements, l'augmentation est de 52,8 %, alors qu'elle est de 57,0 % pour les lamanages.

Table 5.4

SUMMARY OF OTHER REVENUE, 1986

($000)

	Trips					
	Montréal	Québec	All Trips	Dockings/ Movages	Undockings	Total
Detentions	264	309	573	117	3	693
Anchorings	116	147	263	21	-	284
Cancellations	15	5	20	20	-	40
Other Charges	43	16	59	4	-	63
Total	438	477	915	162	3	1 080

(D) Net Revenue Required

Earlier, we established what the LPA's total costs would be. By subtracting from this amount the forecast revenue from other charges, we obtain the total revenue from trip charges. Table 5.5 shows these calculations.

Table 5.5

NET REVENUE REQUIRED, 1986

($000)

	Trips					
	Montréal	Québec	All Trips	Movages	Dockings/ Undockings	Total
Net Administrative Costs	1 451	912	2 363	392	34	2 789
Pilot Remuneration	10 898	7 960	18 858	1 447	115	20 420
Total Costs	12 349	8 872	21 221	1 839	149	23 209
Less Revenue from Other Charges	438	477	915	162	3	1 080
Net Revenue Required	11 911	8 395	20 306	1 677	146	22 129
Budgeted Revenue	11 081	8 383	19 464	1 097	93	20 654
Additional Revenue Required	830	12	842	580	53	1 475
%	7.5%	0.1%	4.3%	52.8%	57.0%	7.1%

Under the heading "Trips", the column entitled "All Trips" indicates that an overall increase of 4.3% is required for trips. For movages, the increase is 52.8%, and for dockings and undockings, 57.0%.

Ces chiffres indiquent de façon éloquente que le montant présentement perçu par l'APL au titre des droits pour les déplacements et les lamanages est inférieur à ce qu'il lui en coûte pour ces services. Dans la mesure où il s'agit de services facilement identifiables et distincts des voyages, nous estimons qu'il est juste et raisonnable de les réclamer des usagers à leur coût réel. Nous analyserons plus loin quel sera l'effet pratique de cette décision de principe.

Quant aux voyages, le tableau 5.5 indique que l'augmentation doit être de 7,5 % dans la circonscription 1, alors qu'elle ne sera que de 0,1 % dans la circonscription 2. Le tableau 5.6 présente un sommaire des recettes et des dépenses pour ces deux circonscriptions. C'est en multipliant les unités de pilotage pour les voyages par un taux différent selon les circonscriptions que nous pourrons rendre compte de la différence dans les recettes nécessaires entre les deux circonscriptions.

Tableau 5.6

SOMMAIRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES PAR CIRCONSCRIPTION, 1986

(x 1 000 $)

	Port de Montréal	Circonscription 1	Circonscription 2	Total
Recettes				
Voyages	-	11 911	8 395	20 306
Déplacements	1 309	150	218	1 677
Lamanages	-	-	146	146
Droits accessoires	98	469	513	1 080
Total	1 407	12 530	9 272	23 209
Dépenses				
Rémunération des pilotes	1 244	10 936	8 240	20 420
Frais administratifs nets	319	1 475	995	2 789
Total	1 563	12 411	9 235	23 209
Recettes moins dépenses (pertes)	(156)	119	37	0

5.2 Formule pour l'établissement des droits de voyage

5.2.1 Introduction

Avant d'aborder l'étude de la formule nous permettant de calculer les droits de voyage, il y a

These figures clearly show that the amount charged at present by the LPA for movages, dockings and undockings is lower than the cost of these services. As these services are easily identifiable and separate from trips, we consider it fair and reasonable to invoice users for their actual cost. Later, we shall analyse the practical effects of this decision based on principle.

With regard to trips, Table 5.5 indicates that the increase should be 7.5% in District No. 1, and only 0.1% in District No. 2. Table 5.6 summarizes revenue and expenses for these two districts. This difference in revenue requirement for each district can be effected by establishing a different tariff rate to be applied to pilot units in each district.

Table 5.6

SUMMARY OF REVENUE AND EXPENSES BY DISTRICT, 1986

($000)

	Port of Montréal	District No. 1	District No. 2	Total
Revenue				
Trips	-	11 911	8 395	20 306
Movages	1 309	150	218	1 677
Dockings, Undockings		-	146	146
Other Charges	98	469	513	1 080
Total	1 407	12 530	9 272	23 209
Expenses				
Pilot Remuneration	1 244	10 936	8 240	20 420
Net Administrative Costs	319	1 475	995	2 789
Total	1 563	12 411	9 235	23 209
Revenue Less Expenses (Loss)	(156)	119	37	0

5.2 Pricing Formula for Trips

5.2.1 Introduction

Before studying the pricing formula for trips, we shall examine the modifications

lieu d'examiner les modifications proposées par l'APL quant aux règles de voyages et aux droits de retenue.

Il est nécessaire d'étudier ces modifications avant d'étudier les droits de voyages, car les modifications proposées résultent en une nouvelle définition de ce qui constitue un voyage. Il est donc important de savoir si nous acceptons ou si nous rejetons les modifications avant d'étudier les droits de voyages.

Pour déterminer les conséquences de plusieurs des modifications, nous nous sommes servis des réponses de Hébert Le Houillier aux questions de notre procureur. Ces réponses furent déposées le 26 août 1985 sous la cote APL-17A. Sans elles, notre tâche aurait été encore plus longue et plus ardue.

Pour procéder à notre enquête sur le tarif proposé, nous avons recalculé les unités de pilotage et les factures de chacune des transactions contenues dans les données de base pour 1984. Pour mesurer l'exactitude de cette procédure de simulation, nous avons utilisé la même méthode pour calculer les recettes engendrées par le tarif actuel.

ÉVALUATION DU TARIF SELON LES DONNÉES DE 1984

(x 1 000 $)

	Circonscription 1	Circonscription 2	Total
A. Recettes réelles pour les voyages en 1984			
Recettes selon les livres (voyages)	11 789	8 830	20 619
Recettes selon les livres, majorées de l'augmentation requise pour 1986	12 673	8 842	21 515
Pourcentage de l'augmentation	7,5 %	0,1 %	4,3 %
B. Recettes simulées pour 1984 (voyages)			
Sans augmentation	11 734	8 811	20 545
Avec augmentation	12 616	8 820	21 436
Pourcentage de l'augmentation	7,5 %	0,1 %	4,3 %

Nous avons utilisé les chiffres qui apparaissent à la partie B de ce tableau ("Recettes simulées pour 1984 (voyages)") dans tous les calculs se rapportant aux voyages tant dans la section concernant les nouvelles règles de voyages que dans celle portant sur les droits de voyages.

proposed by the LPA to trip rules and charges for detentions.

The proposed modifications have to be examined before looking at the trip formula as they alter the definition of trips. It is therefore important to know if we accept or reject the proposed modifications before examining the fees for trips.

In determining the effects of many of these modifications we referred to responses by Hébert Le Houillier to questions by counsel for the C.T.C. Without these responses (submitted on August 26, 1985 as Exhibit LPA-17A), our task would have been more lengthy and difficult.

Our investigation of the proposed tariff was carried out by recalculating pilotage units and invoices for every transaction contained in the 1984 data base. A measure of the accuracy of this simulation was obtained by using the same method to calculate the revenue earned under the current tariff, as shown in the following table.

EVALUATION OF TARIFF USING 1984 DATA BASE

($000)

	District 1	District 2	Total
A. Actual 1984 Revenue from Trips			
Reported revenue from trips	11 789	8 830	20 619
Report revenue, plus increase required in 1986	12 673	8 842	21 515
Increase in Revenue (%)	7.5%	0.1%	4.3%
B. Simulated 1984 Revenue from Trips			
No Increase	11 734	8 811	20 545
With Increase	12 616	8 820	21 436
Increase in Revenue (%)	7.5%	0.1%	4.3%

The figures presented in Part B of the above table, "Simulated 1984 Revenue from Trips", are used in all trip calculations throughout the section on the new trip rules and the section on fees for trips.

Aux fins des présentes, il y a lieu d'indiquer de quelle façon nous avons classé les navires et quelle définition nous donnons à ces diverses classes:

(1) Les navires des Grands Lacs (ou "Seaway max"): Ce sont les grands navires qui ont été construits de façon à profiter au maximum des contraintes de la Voie maritime du Saint-Laurent. Leur longueur varie de 182.88 à 224 mètres; la largeur est inférieure à 24 mètres. Le rapport longueur/largeur est supérieur à 8,5.

(2) Les très petits navires: Tous les navires de moins de 25 unités de pilotage selon le tarif actuel.

(3) Les gros navires: Tous les navires de plus de 70 000 tonnes de port en lourd.

(4) Les navires de vrac sec: Tous les navires servant au transport de marchandises sèches en vrac à l'exception des navires décrits en (1), (2) et (3).

(5) Navires-citernes: Tous les navires-citernes à l'exception des navires décrits en (1), (2) et (3).

(6) Navires porte-conteneurs: Tous les navires porte-conteneurs à l'exception des navires décrits en (1), (2) et (3).

(7) Navires de marchandises diverses et autres: Les navires servant au transport de marchandises diverses et les autres navires qui n'entrent pas dans les définitions prévues de (1) à (6).

Le tableau 5.7 présente une analyse, pour les diverses catégories de navires que nous venons d'énumérer, de certaines statistiques se rapportant aux voyages effectués dans les circonscriptions 1 et 2, en vertu du tarif tel qu'il existe présentement.

Les trois premières lignes présentent des données relatives au trafic: le nombre de voyages des navires, les tonnes-milles (port en lourd) pour les navires qui retiennent les services de pilotes et le nombre d'heures pilotées.

For the purposes of presentation, it is appropriate to explain how we have classified ships and the definitions we have given to the various categories of ships:

(1) Lake ships: Large ships designed to make maximum use of the limitations of the St. Lawrence Seaway: length greater than 182.88 metres but less than 225 metres, breadth less than 24 metres, length-to-breadth ratio greater than or equal to 8.5.

(2) Very small ships: ships equal to or less than 25 pilotage units as defined in the current tariff.

(3) Large ships: ships equal to or over 70 000 deadweight tons.

(4) Dry bulk carriers: dry bulk cargo ships, except ships included under items (1), (2) or (3).

(5) Tankers: All tankers, except those included under items (1), (2) or (3).

(6) Container ships: all container ships, except those included under items (1), (2) or (3).

(7) General cargo and other ships: general cargo ships and all other ships not included under items (1) through (6).

Table 5.7 presents an analysis according to the above ship categories of statistics related to trips effected in Districts No. 1 and 2 under the current tariff.

The first three lines present data related to traffic: number of vessel trips, deadweight ton-miles for ships using pilots' services, and number of pilot hours.

Tableau 5.7

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES: COÛT MOYEN AUX USAGERS

Trafic de 1984; taux de 1984 et règles de voyages actuelles[2]

	Recettes de voyages[1]							
	Navires des Grands Lacs	Petits navires (<25 unités)	Gros navires (>70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
Nombre de voyages[3]	3 401	1 766	366	3 037	1 878	194	3 178	13 820
Tonnes-milles (x 10^6)	10 825	803	3 101	9 030	4 058	554	4 727	33 098
Heures pilotées	38 990	23 445	5 813	31 312	24 965	2 588	35 295	162 408
Total des recettes de voyages (x 1 000 $)	4 857	1 373	1 875	4 803	2 967	509	4 162	20 546
Recettes moyennes:								
par voyage[3] ($)	1 430	780	5 120	1 580	1 580	2 620	1 310	1 490
par millier de tonnes-milles (¢)	45	171	60	53	73	92	88	62
par heure pilotée ($)	125	59	323	153	119	197	118	127

1 Recettes de voyages seulement - Les droits de déplacements, de lamanages et les droits accessoires sont exclus; les revenus de tous les pilotes sont inclus.

2

$$\frac{(largeur^2 \times creux)}{100} + (tirant\ d'eau \times heures)$$ *dans chacune des circonscriptions.*

3 Il s'agit du nombre de voyages effectués par les navires (ce nombre est équivalent au nombre de voyages du premier pilote).

Remarque: Dans ce tableau et dans les suivants, l'abréviation "tpl" signifie "tonnes de port en lourd".

Table 5.7

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY: AVERAGE COST TO USERS

1984 Traffic, 1984 Rates and Current Trip Rules[2]

	Trip Revenue[1]							
	Lake Ships	Very Small Ships (<25 units)	Large Ships (>70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
Number of Trips[3]	3 401	1 766	366	3 037	1 878	194	3 178	13 820
Ton-miles (000 000)	10 825	803	3 101	9 030	4 058	554	4 727	33 098
Hours Piloted	38 990	23 445	5 813	31 312	24 965	2 588	35 295	162 408
Total Trip Revenue ($000)	4 857	1 373	1 875	4 803	2 967	509	4 162	20 546
Average Revenue:								
Per Trip[3] ($)	1 430	780	5 120	1 580	1 580	2 620	1 310	1 490
Per Thousand ton-miles (¢)	45	171	60	53	73	92	88	62
Per Hour Piloted ($)	125	59	323	153	119	197	118	127

1 Trip revenue only: excluding charges for movages, dockings and undockings and other charges; including revenue from all pilots.

2

$$\frac{breadth^2 \; x \; depth)}{100} + (draught \;\; x \;\; hours) \; in \; each \; district.$$

3 Number of trips effected by ships (equivalent to the number of trips by first pilot).

Note: In this and following tables, the abbreviation "dwt" means "deadweight tonnage".

La quatrième ligne indique les recettes engendrées par chaque catégorie de navire, en milliers de dollars. Il s'agit, rappelons-le, des recettes engendrées uniquement par les voyages. Pour 1984, elles étaient de 20,5 millions de dollars.

Les trois dernières lignes présentent la moyenne des recettes par voyage, par millier de tonnes-milles et par heure pilotée. La colonne 8 indique que, dans l'ensemble:

- les recettes moyennes par voyage furent de 1 490 $ par navire (le cas échéant, les droits de pilotage pour un deuxième pilote sont inclus);
- les recettes moyennes par millier de tonne-mille étaient de 0,62 $; et
- les recettes moyennes par heure pilotée était de 127 $ (le cas échéant, les droits de pilotage pour un deuxième pilote sont inclus).

À la lecture de ce tableau, les constatations suivantes s'imposent:

1. Le taux par tonne-mille est très élevé pour les navires dont le nombre d'unités est inférieur à 25; le taux pour les navires porte-conteneurs et les navires de marchandises diverses est également élevé. Par opposition, le taux par tonne-mille pour les navires des Grands Lacs est très bas.
2. Le taux par heure pilotée est élevé pour les gros navires et les porte-conteneurs alors qu'il est très bas pour les petits navires.

Tel que nous l'avons déjà indiqué, avant d'étudier la formule pour les voyages elle-même, il nous faut voir quels seraient les résultats des nouvelles règles de voyages proposées par l'APL.

5.2.2 Nouvelles règles de voyages proposées

Les nouvelles règles de voyages proposées par l'APL ont été bien accueillies par les usagers et plus particulièrement par la FMC. Ces nouvelles règles ont des répercussions considérables

Line four indicates revenue in thousands of dollars by ship category; this is solely revenue from trips. In 1984, this revenue was $20.5 million.

The last three lines show average revenue per vessel trip, per thousand ton-miles and per pilot hour. Column 8 indicates that, overall:

- average revenue per vessel trip was $1 490 per ship (pilotage charges for a second pilot have been included where applicable);
- average revenue per thousand ton-miles was $0.62; and
- average revenue per pilot hour was $127 (pilotage charges for a second pilot have been included where applicable).

This table makes the following points clear:

1. The rate per ton-mile is very high for ships with less than 25 units and is high for container ships and general cargo ships. On the other hand, the rate per ton-mile for lake ships is quite low.
2. The rate per pilot hour is high for large ships and container ships but very low for small ships.

As indicated above, before studying the pricing formula for trips itself, we must see what would be the results of the new trip rules proposed by the LPA.

5.2.2 Proposed New Trip Rules

The new trip definition proposed by the LPA was received favourably by users, particularly the SFC. These new rules have a considerable effect on the cost of a trip. It is important,

sur le coût d'un voyage. Il est donc important de les analyser et de voir quels en sont les résultats pratiques.

A) La fin d'un voyage

Le changement le plus important a été apporté à la règle qui détermine quand un voyage prend fin. Le but en est de supprimer ce que les usagers appellent un "bris de voyage", l'un des "irritants" du tarif existant.

Selon le tarif existant, le voyage se termine lorsqu'un navire complète un changement de course de plus de 120°, lorsqu'il mouille pour charger, décharger ou arrimer des marchandises, pour être lesté, pour embarquer ou débarquer des passagers, ou encore en raison d'un bris mécanique ou lorsqu'il mouille pour être inspecté ou dans l'attente d'un poste.

En pratique, selon cette règle, un nouveau voyage commence lorsque le navire poursuit son trajet, si bien qu'il se voit imposer à nouveau le droit résultant du facteur unités de la formule tarifaire pour les voyages. Cela peut-être très onéreux.

Selon les règles proposées, le voyage sera temporairement interrompu si le navire mouille pour les raisons que nous venons d'énumérer. Selon cette règle, le droit résultant du facteur temps de la formule tarifaire pour les voyages cessera de s'appliquer durant la période où le navire devra payer un droit de mouillage et un droit de retenue en transit.

Si le navire effectue un changement de cap de plus de 120°, le facteur temps continuera à être appliqué jusqu'à ce que le navire atteigne la destination qui a nécessité le changement de cap.

Afin de faciliter la comparaison entre les règles existantes et celles qui sont proposées, voici un tableau comparatif extrait de la pièce C.C.T.-1:

therefore, to analyse them and to see what are their effects in practical terms.

(A) The End of a Trip

The most important change was made to the rule that determines when a trip ends. The objective of this change is to eliminate what users refer to as "broken trips", one of the "irritants" in the current tariff.

Under the current tariff, a trip ends when the ship has completed a change of course of more than 120 degrees, when it anchors to load, discharge or trim cargo, ballast, embark or disembark passengers or owing to a mechanical defect, or when it anchors for inspection or to wait for a berth.

In practice, under this rule, a new trip commences when the ship resumes its journey, so that it is once again subject to the charge resulting from the unit factor of the pricing formula for trips. This rule can be quite costly.

Under the proposed rules, a trip will be only temporarily interrupted if the ship anchors for the reasons cited above. Under this rule, the charge resulting from the time factor of the pricing formula for trips will no longer apply to the period during which the ship must pay a charge for anchoring and a charge for detention in transit.

If the ship completes a change of course of more than 120 degrees, the time factor will continue to apply until the ship reaches the destination requiring the change in course.

To facilitate comparison between the current and proposed rules, a comparative table from Exhibit C.T.C.-1 is reproduced below.

Tarif proposé	**Tarif courant 1985**	**Current Tariff**	**1985 Proposed Tariff**
Règles concernant les voyages	Règles concernant les voyages	Trip Rules	Trip Rules
7.(1) Un voyage simple commence dès que le navire fait route	7.(1) Un voyage commence dès que le navire fait route	7.(1) A one-way trip commences from such time as the ship is underway	7.(1) A trip commences from such time as the ship is underway
a) après que le pilote est monté à bord	a) après que le pilote est monté à bord	(a) after the pilot boarded the ship	(a) after the pilot has boarded the ship

(i) à l'entrée de la région	(i) à l'entrée de la région	(i) on entry into the Region,	(i) on entry into the Region,
(ii) à un port ou à un endroit situé à l'intérieur de la région, à moins qu'il ne soit monté à bord	(ii) à un port ou à un endroit situé à l'intérieur de la région, à moins qu'il ne soit monté à bord	(ii) at a port or place within the Region, unless the pilot has boarded	(ii) at a port or place within the Region, unless the pilot has boarded
(A) à Trois-Rivières, lorsque le navire est en transit,	(A) à Trois-Rivières, lorsque le navire est en transit,	(A) at Trois-Rivières when the ship is in transit,	(A) at Trois-Rivières when the ship is in transit,
(B) pour exécuter un accostage ou un appareillage, ou	(B) pour exécuter un accostage ou un appareillage, ou	(B) to perform a docking or undocking, or	(B) to perform a docking or undocking, or
(C) pour exécuter un déplacement, ou	(C) pour exécuter un déplacement, ou	(C) to perform a movage, or	(C) to perform a movage, or
(iii) pour remplacer un pilote qui vient d'exécuter un appareillage; ou	(iii) pour remplacer un pilote qui vient d'exécuter un appareillage; ou	(iii) to replace a pilot who has performed an undocking; or	(iii) to replace a pilot who has performed an undocking; or
b) avec le même pilote à bord, si le navire était	b) avec le même pilote à bord, si le navire était amarré soit à un quai, soit à une jetée dans un port, soit à un autre navire; ou	(b) having the same pilot on board, after the ship was previously	(b) having the same pilot on board, after the ship was previously secured to a wharf or pier in a harbour or to another ship, or
(i) amarré soit à un quai, soit à une jetée dans un port, soit à un autre navire,		(i) secured at a wharf or pier in harbour or to another ship,	
(ii) mouillé pour charger, décharger ou arrimer des marchandises, pour être lesté, pour embarquer ou débarquer des passagers ou en raison d'un bris mécanique, ou		(ii) anchored to load, discharge, trim cargo, ballast, embark or disembark passengers or owing to a mechanical defect, or	
(iii) mouillé pour inspection ou dans l'attente d'un poste; ou		(iii) anchored for inspection or in waiting for a berth; or	
c) avec le même pilote à bord, après que le navire a complété un changement de course de plus de 120 degrés, sauf	c) dès qu'un voyage d'essai est terminé.	(c) having the same pilot on board after the ship has completed a change of course of more than 120 degrees, except	(c) after a trial trip has ended.
(i) pour quitter un poste ou y arriver,		(i) for entering or leaving a berth,	
(ii) pour mouiller,		(ii) for anchoring,	
(iii) pour compenser un compas,		(iii) for compass adjusting,	
(iv) en raison de glaces, de conditions atmosphériques défavorables, ou d'un navire échoué, ou		(iv) when due to ice, adverse weather conditions or a grounded ship, or	
(v) pour quitter la rivière Saguenay ou y entrer sans changement de destination.		(v) to enter or leave the Saguenay River without change in destination.	
(2) Un voyage simple se termine lorsque	(2) Un voyage se termine lorsque	(2) A one-way trip terminates when	(2) A trip terminate when
a) le navire entre dans l'écluse Saint-Lambert;	a) le navire entre dans l'écluse de Saint-Lambert;	(a) the ship enters the St. Lambert Lock;	(a) the ship enters the St. Lambert Lock;
b) le navire quitte la région;	b) le navire quitte la région;	(b) the ship leaves the Region;	(b) the ship leaves the Region;
c) le pilote quitte le navire, sauf à Trois-Rivières dans le cas d'un changement de pilote pour un navire en transit;	c) le pilote quitte le navire, sauf à Trois-Rivières dans le cas d'un changement de pilote pour un navire en transit;	(c) the pilot leaves the ship, except at Trois-Rivières when there is a change of pilot for a ship in transit;	(c) the pilot leaves the ship, except at Trois-Rivières when there is a change of pilot for a ship in transit;

d) le navire est amarré à un quai ou à une jetée dans un port, sauf si le navire est amarré au mur d'attente de l'écluse Saint-Lambert;	d) le navire est amarré à un quai ou à une jetée dans un port, sauf si le navire est amarré au mur d'attente de l'écluse de Saint-Lambert;	(d) the ship is secured to a wharf or pier in a harbour unless the ship is secured at the wait wall at St. Lambert Lock;	(d) the ship is secured to a wharf or pier in a harbour unless the ship is secured to the wait wall at St. Lambert Lock;
e) le navire est amarré à un autre navire;	e) le navire est amarré à un autre navire;	(e) the ship is secured to another ship;	(e) the ship is secured to another ship;
f) le navire mouille pour charger, décharger ou arrimer des marchandises pour être lesté, pour embarquer ou débarquer des passagers, ou en raison d'un bris mécanique;	f) le pilote monte à bord pour effectuer l'accostage;	(f) the ship anchors to load discharge, trim cargo, ballast, embark or disembark passengers or owing to a mechanical defect;	(f) a pilot embarks to perform a docking; or
g) le navire mouille pour être inspecté ou dans l'attente d'un poste;	g) le navire est mouillé ou est immobilisé dans les glaces dans l'attente d'un poste dans les limites du port et est par la suite déplacé dans les limites du même port; ou	(g) the ship anchors for inspection or to wait for a berth;	(g) a ship is anchored, or immobilized in ice while waiting for a berth within the limits of a harbour and is thereafter moved within the limits of the same harbour; or
h) un pilote monte à bord pour effectuer l'accostage; ou	h) le voyage d'essai commence.	(h) a pilot embarks to perform a docking; or	(h) a trial trip begins.
i) le navire a complété un changement de course de plus de 120 degrés, sauf (i) pour quitter un poste ou y arriver, (ii) pour mouiller, (iii) pour compenser un compas, (iv) en raison de glaces, de conditions atmosphériques défavorables, ou d'un navire échoué, ou (v) pour quitter la rivière Saguenay ou y entrer sans changement de destination.		(i) the ship has completed a change of course of more than 120 degrees, except (i) for entering or leaving a berth, (ii) for anchoring, (iii) for compass adjusting, (vi) when due to ice, adverse conditions or a grounded ship, or (v) to enter or leave the Saguenay River without change in destination.	

Ce changement aux règles de voyages a pour effet de réduire le nombre de voyages. Selon le rapport Hébert Le Houillier du 26 août 1985 (cote APL-17A), la réduction serait de 417 voyages de pilotes. Nos calculs nous donnent une réduction de 346 voyages de navires, soit une réduction de 2,5 % du nombre total de 13 820 voyages apparaissant au tableau 5.7.

Cette diminution du nombre de voyages a des répercussions sur le nombre de tonnes et d'unités de pilotage associées aux voyages. Cependant, il n'y a pas de répercussion sur le nombre d'heures pilotées, sur le nombre de tonnes-milles ou sur le facteur temps. Nous avons donc préparé le tableau 5.8, qui est une révision de la première partie du tableau 5.7 en tenant compte du changement aux règles de voyage.

L'étude des chiffres qui apparaissent au tableau 5.8 indique qu'à l'exception des gros

The effect of this change in trip rules is to reduce the number of trips. According to the Hébert Le Houillier (HLH) report dated August 26, 1985 (Exhibit LPA-17A), there would be 417 fewer pilot trips. Our calculations indicate a reduction of 346 vessel trips, or 2.5% of the total of 13 820 trips noted in Table 5.7.

This reduction in the number of trips has repercussions on tonnage and on the number of pilotage units associated with trips. However, it does not affect the number of hours piloted, the number of ton-miles or the time factor. Table 5.8 presents a revision of the first part of Table 5.7, calculated using the new trip rules.

An examination of the figures in Table 5.8 shows that except for large ships, the reduction

Tableau 5.8

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES: TRAFIC DE 1984

Statistiques selon les nouvelles règles de voyages

	Navires des Grands Lacs	Petits navires (25 unités)	Gros navires (70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
Nombre de voyages[1]	3 343	1 707	334	2 999	1 825	194	3 070	13 472
Tonnes-milles (x 106)	10 825	803	3 101	9 030	4 058	554	4 727	33 098
Heures pilotées	38 990	23 445	5 813	31 312	24 965	2 588	35 295	162 408

[1] Il s'agit du nombre de voyages effectués par les navires (ce nombre est équivalent au nombre de voyages du premier pilote).

Table 5.8

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY: 1984 TRAFFIC

Statistics Calculated Using New Trip Rules

	Lake Ships	Very Small Ships (25 units)	Large Ships (70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
Number of Trips[1]	3 343	1 707	334	2 999	1 825	194	3 070	13 472
Ton-miles (000 000)	10 825	803	3 101	9 030	4 058	554	4 727	33 098
Hours Piloted	38 990	23 445	5 813	31 312	24 965	2 588	35 295	162 408

[1] Number of trips effected by ships (equivalent to the number of trips by first pilot).

navires, la réduction du nombre de voyages est nulle ou très faible en pourcentage. Pour les gros navires, le nombre de voyages passe de 366 au tableau 5.7 à 344 au tableau 5.8, soit une diminution d'environ 9 %.

Considérant que les parties se sont montrées favorables au changement des règles de voyages; et considérant les effets de ce changement, nous recommandons que l'APL conserve les nouvelles règles de voyages qu'elle a proposées dans le tarif à l'étude.

De plus, nous suggérons que l'APL surveille de près l'application de ces nouvelles règles pour s'assurer qu'elles soient appliquées correctement et que le but visé soit atteint.

B) Les retenues en transit

Jusqu'à présent, les droits des divers types de retenues ont été considérés commes des droits accessoires. Cependant, l'APL a proposé une modification à la définition de retenue en transit qui a une incidence sur la façon de calculer les droits de voyage.

Lors de l'ajournement de l'audience le 2 août 1985, nous avons indiqué aux parties que nous avions demandé à M^me^ Catherine Lombardo, l'une de nos économistes, de prendre en charge un comité de rédaction composé des parties qui voudraient bien y participer. Ce comité s'est réuni le 7 août 1985. Seuls M^me^ Lombardo et les représentants de l'APL étaient présents. Le rapport de ce comité fut déposé à l'audience le 13 août 1985, sous la cote APL-160. Certaines parties ont réservé leurs droits quant au fond du document.

Ce rapport contient un nouveau libellé pour l'article 6 du tarif proposé qui se lit comme suit:

<u>Article 6 - Droit pour retenue en transit</u>:

6. (1) Lorsque, après avoir fait route, un navire <u>en transit</u>

a) accoste,

b) <u>mouille dans la circonscription n° 1</u>;

in the number of trips is nil or very small in percentage terms. For large ships, the number of trips drops from 366 in Table 5.7 to 344 in Table 5.8, a decrease of approximately 9%.

Since the parties have reacted favourably to the change in trip rules, and considering the effects of this change, we recommend that the LPA retain the proposed trip rules in the tariff under consideration.

In addition, we suggest that the LPA closely supervise the application of these new rules to ensure that they are applied correctly and that their objective is attained.

(B) Detention in Transit

Until now, charges for various types of detention have been considered as other charges. However, the LPA has proposed a change in the definition of detention in transit that affects the pricing of trips.

When the hearing was adjourned on August 2, 1985, we informed the parties that we had asked Ms. Catherine Lombardo, one of our economists, to chair a drafting committee composed of interested parties. This committee met on August 7, 1985; only Ms. Lombardo and LPA representatives were present. This committee's report was submitted at the hearing on August 13, 1985 as Exhibit LPA-160. Some parties reserved judgement on the contents of the document.

This report contains the following new wording for section 6 of the proposed tariff:

<u>Section 6 --- Charge for Detention in Transit</u>

6 (1) Where, after being underway, a ship <u>in transit</u> is

(a) berthed,

(b) <u>at anchor in District No. 1</u>;

c) mouille dans la circonscription n° 2 pour une raison autre que celles prévues à l'article 3;

d) effectue un arrêt obligatoire ou inévitable causé par les conditions de glaces, ou

e) échoue dans une circonscription,

un droit de pilotage de 42 $ est exigible, sous réserve du paragraphe (2), pour chaque heure ou fraction d'heure durant laquelle le pilote breveté pour la circonscription est tenu, à la demande du capitaine ou de l'agent du navire, de rester disponible à bord pour les raisons de sécurité alors que le navire est accosté, est au mouillage, est obligé d'arrêter ou est incapable de se déplacer ou est échoué.

L'APL propose que cet article remplace l'article 9 du tarif existant, qui se lit comme suit:

> 9. (1) Lorsque, après avoir fait route, un navire accoste, mouille, effectue un arrêt obligatoire ou inévitable causé par les conditions de glaces ou échoue dans une circonscription, un droit de pilotage de 34 $ est exigible, sous réserve du paragraphe (2), pour chaque heure ou fraction d'heure durant laquelle le pilote breveté pour la circonscription est tenu, à la demande du capitaine ou de l'agent du navire, de rester disponible à bord pour des raisons de sécurité pendant l'accostage, le mouillage, l'arrêt obligatoire ou inévitable, ou l'échouement du navire.

Comme on peut le constater à la lecture des deux textes, la seule différence est l'addition à l'alinéa 6(1)c) de droits de mouillage dans la circonscription 2 pour une raison autre que celles prévues à l'article 3.

L'article 3 tel que proposé pour 1986 se lit comme suit:

> 3. (1) Un droit de pilotage de 6,81 $ par facteur temps est exigible en plus des droits de pilotage visés à l'alinéa 2(1)b), lorsqu'au cours d'un voyage dans la circonscription n° 2 un navire mouille,
>
> a) soit dans l'attente d'un poste;

(c) at anchor in District No. 2 for a reason other than those set forth in section 3;

(d) compelled to remain stopped or actually unable to move on account of ice; or

(e) aground at any place within a district,

a pilotage charge of $42 is payable, subject to subsection (2), for each hour or part thereof that a licensed pilot for the district is required by the master or agent of the ship to stand by on board for reasons of safety of the ship while the ship is so berthed, anchored, compelled to remain stopped or unable to move, or aground.

The LPA proposed that this section replace section 9 of the current tariff, which reads as follows:

> 9. (1) Where, after being underway, a ship is berthed, at anchor, compelled to remain stopped or is actually unable to move on account of ice, or aground at any place within a district, a pilotage charge of $30 is payable, subject to subsection (2), for each hour or part thereof that a licensed pilot for the district is required by the master or agent of the ship to stand by on board for reasons of safety of the ship while the ship is so berthed, anchored, compelled to remain stopped or unable to move, or aground.

As is obvious from reading the two texts, the only difference between them is the addition to subsection 6(1)(c) of charges for anchoring in District No. 2 for a reason other than those set forth in section 3.

Section 3 as proposed for 1986 reads as follows:

> 3 (1) In addition to the pilotage charges specified in paragraph 2(1)(b), when a ship anchors during a trip in District No. 2
>
> (a) while waiting for a berth;,

b) soit pour charger, décharger ou arrimer des marchandises;

c) soit pour lester, ou

d) soit pour embarquer ou débarquer des passagers.

(2) Aux fins du présent article, le facteur temps s'applique à l'égard de la période de temps durant laquelle le navire est au mouillage.

(3) Le droit minimal exigible en vertu du présent article est de 50 $ l'heure et le droit maximal est de 500 $ par période de 24 heures.

Nous avons tenté de déterminer quelle serait l'incidence de l'article 3 tel que proposé par l'APL sur les recettes. Selon l'analyse présentée dans le rapport Hébert Le Houillier, les droits perçus ne seraient que très légèrement supérieurs à ceux que l'APL perçoit en ce moment en vertu de l'article 9 du tarif existant.

Si nous acceptions le principe de l'article 3, les droits à payer pour les mouillages seraient différents dans chacune des circonscriptions. Or, l'APL ne nous a rien dit qui justifie, selon nous, une telle distinction.

De plus, la solution proposée est complexe, d'une part parce que le droit est sujet à un minimum et à un maximum et d'autre part parce que le droit ne s'applique que dans certaines situations; le fait de savoir si on se trouve ou non dans telle ou telle situation peut toujours soulever des problèmes d'interprétation.

Un tarif doit être simple, faire preuve d'uniformité dans le traitement de situations similaires et soulever le moins possible de problèmes d'interprétation. C'est pourquoi nous ne retenons pas le droit proposé par le nouvel article 3 et nous recommandons d'en revenir aux dispositions de l'ancien article 9. Nous étudierons en détail ultérieurement le montant des droits exigibles.

(b) to load, discharge, trim cargo;

(c) to take ballast, or

(d) to embark or disembark passengers,

a pilotage charge of $6.81 per time factor is payable.

(2) Notwithstanding the definition of "time factor" in section 2, for the purpose of this section, the time factor applies to the period during which the ship is at anchor.

(3) The minimum charge payable pursuant to this section is $55 per hour and the maximum charge is $550 per twenty-four hour period.

We have tried to determine what would be the effect on revenue of section 3 as proposed by the LPA. The analysis in the HLH report indicates that charges collected would only be slightly higher than those the LPA now collects under section 9 of the current tariff.

If we accepted the principle of section 3, charges for anchorings would be different in each district. In our opinion, the LPA has said nothing that justifies such a distinction.

In addition, the proposed solution is complex because there are minimum and maximum charges and also because the charge applies only in certain situations; determining which situation applies can always raise problems of interpretation.

A tariff should be simple, deal uniformly with similar situations and raise as few problems of interpretation as possible. For these reasons, we reject the charge proposed in the new section 3 and recommend a return to the provisions of the former section 9. Later, we shall examine in detail the amount of charges payable.

5.2.3 Formule tarifaire pour les voyages

(A) Introduction

La question du changement des règles de voyages et des droits de retenue étant maintenant tirée au clair, nous pouvons procéder à l'étude des droits de voyage eux-mêmes et plus particulièrement de la formule qui permet de les calculer.

Tel que nous l'avons indiqué au début de cette décision, l'APL propose l'adoption de deux structures tarifaires distinctes. Dans la circonscription 2, la formule existante demeure en vigueur; dans la circonscription 1, l'APL propose une formule différente, modelée sur le contrat de travail avec les PSLC.

Ainsi, la formule pour la circonscription 2 demeure:

$$\textit{Droits pour un voyage } \$ = taux \times \frac{(l^2 \times c)}{100} + taux \times t \times h$$

unités de pilotage + facteur temps

Dans la circonscription 1, la formule proposée est la suivante:

$$\textit{Droits pour un voyage } \$ =$$

$$taux \times \frac{(L \times l \times c)}{850} \times h + \textit{surcharge de tirant d'eau}$$

unités de pilotage x heures

Dans la circonscription 2, le droit pour un voyage est fonction du nombre d'unités de pilotage auquel s'ajoute le "facteur temps". Les unités de pilotage sont calculées en multipliant la largeur au carré du navire (l^2) par son creux (c) et en divisant le produit par 100. On applique un nombre minimum de 25 unités. Le facteur temps est obtenu en multipliant le tirant d'eau maximum du navire (t) par le nombre d'heures pendant lesquelles le navire est sous la conduite d'un pilote breveté (h).

Les unités de pilotage et le facteur temps sont multipliés par un taux. Les taux proposés sont les suivants (nous donnons, à titre indicatif, les taux présentement en vigueur):

5.2.3 Pricing Formula for Trips

(A) Introduction

Having clarified the issue of changes to trip rules and charges for detention, we shall proceed to examine charges for trips themselves, particularly the pricing formula.

As we noted at the beginning of this decision, the LPA proposes the adoption of two separate tariff formulas: in District No. 2, the existing formula would be retained; in District No. 1, a different formula, modelled on the contract with the PSLC, is proposed.

Thus, the formula in District No. 2 would remain as currently formulated:

$$\textit{Charge per trip } \$ = (rate \times \frac{B^2 \times D}{100}) + (rate \times T \times h)$$

pilotage units + time factor.

In District No. 1, the proposed formula is as follows:

$$\textit{Charge per trip } \$ =$$

$$(rate \times \frac{L \times B \times D \times h}{850}) + \textit{draught surcharge}$$

pilotage units x hours.

In District No. 2, the charge per trip depends on the number of pilotage units plus the time factor. Pilotage units are calculated by multiplying the squared breadth of the ship (B^2) by its depth (D) and dividing the product by 100. A minimum of 25 units applies. The time factor is determined by multiplying the ship's maximum draught (T) by the number of hours during which the ship is under the conduct of a licensed pilot (h).

Pilotage units and the time factor are each multiplied by a rate. The proposed rates for District No. 2 are as follows (current rates are also indicated):

Taux	Tarif courant	Proposé pour 1985	Proposé pour 1986
Pour les unités de pilotage	9,54 $	9,91 $	10,95 $
Pour le facteur temps	4,85 $	6,16 $	6,81 $

En vertu du tarif existant, 67 % des recettes sont engendrées par les unités de pilotage. Les taux proposés ont pour effet de modifier ce rapport. En effet, selon le tarif proposé, les unités de pilotage produisent 60 % des recettes.

Dans la circonscription 1, le droit de voyage proposé est obtenu en multipliant les unités de pilotage par le nombre d'heures pendant lesquelles le navire est sous la conduite d'un pilote breveté. Une surcharge de tirant d'eau s'ajoute à tout navire dont le tirant d'eau est supérieur à 9,15 mètres (30 pieds). Dans la circonscription 1, les unités de pilotage sont calculées en multipliant la longueur du navire (L) par la largeur (l) et par le creux (c). Le produit ainsi obtenu est divisé par 850. On applique un nombre minimum de 25 unités. La surcharge de tirant d'eau, qui tient également compte du nombre d'heures pendant lesquelles le navire est sous la conduite d'un pilote breveté, n'engendre que 3 % des recettes totales pour la circonscription.

La formule proposée pour la circonscription 1 diffère de la formule existante sur trois points importants. Premièrement, les unités de pilotage sont calculées en tenant compte de trois dimensions du navire (L x l x c) au lieu de deux (l^2 x c). Deuxièmement, les unités de pilotage engendrent 97 % des recettes alors qu'elles en engendrent 64 % selon le tarif existant. Troisièmement, la totalité du droit de voyage est fonction de la durée du voyage alors que, selon le tarif existant, seul le facteur temps dépend de la durée du voyage.

L'APL nous a indiqué qu'elle proposait une nouvelle formule tarifaire dans la circonscription 1 principalement dans le but de rendre parallèles les recettes perçues en vertu du tarif et la rémunération versée aux PSLC en vertu du contrat de travail. L'APL nous a présenté un certain nombre de tableaux et de graphiques pour nous montrer les différences entre les tendances des recettes totales et celles de la rémunération totale de même que les tendances

Rates	Current Tariff	Proposed 1985 Tariff	Proposal 1986 Tariff
Per Pilotage Unit	$ 9.54	$ 9.91	$ 10.95
Per Time Factor	$ 4.85	$ 6.16	$ 6.81

The proposed tariff would decrease the proportion of revenue generated by pilotage units from 67% under the current tariff to 60%.

In District No. 1, the proposed charge per trip is obtained by multiplying the number of pilotage units by the number of hours a ship is under the conduct of a licensed pilot. A draught surcharge also applies to ships with a draught of over 9.15 metres (30 feet). In District No. 1, pilotage units are obtained by multiplying the ship's length (L) by the breadth (B) by the depth (D), and dividing the product by 850. A minimum number of 25 units applies. The draught surcharge, also based on the number of hours the ship is under the conduct of a licensed pilot, would generate only 3% of the district's total revenue.

The proposed formula in District No. 1 is radically different from the existing tariff in three ways. Firstly, pilotage units are based on all three of a ship's dimensions (length, breadth and depth), not two (squared breadth and depth). Secondly, pilotage units generate 97% of revenue, as opposed to 64% under the current tariff. Thirdly, the total charge per trip varies according to the duration of the trip, whereas in the current tariff only the time factor varies according to the duration of the trip.

A principal objective advanced by the LPA for proposing a new tariff formula in District No. 1 was to achieve parallelism between the revenue collected under the tariff and the remuneration paid to the PSLC under contract. The LPA presented a number of tables and graphs to demonstrate the differences in trends for revenue and remuneration, as well as differences in revenue and expense by user and by type of ship. The LPA also argued that the

selon les usagers et selon les types de navires. L'APL voit dans le fait que les difficultés de pilotage sont différentes dans les deux circonscriptions une autre raison pour proposer des structures tarifaires distinctes.

L'APL nous a rappelé que le mode de rémunération des PSLC a été fixé par une décision arbitrale du 18 novembre 1984. Cette décision est produite sous la cote APL-13. La rémunération reflète donc la valeur du service fourni par les pilotes. Selon l'APL, la formule existante n'est pas justifiée dans la circonscription 1. De plus, elle a pour effet de faire payer aux navires des Grands Lacs des droits anormalement bas et qui constituent une forme de subvention à ces navires. Une formule de type Lowery (qui tient compte de la longueur, de la largeur et du creux) est utilisée de façon générale ailleurs au Canada et est acceptée comme étant valable; il n'y a donc rien d'illogique à ce que l'APL se serve d'une formule de ce type pour établir son tarif.

Nous avons demandé à l'APL de préparer une analyse générale par ordinateur de l'effet du tarif proposé sur divers usagers. Les résultats de cette analyse furent déposés sous la cote APL-17B. Ils indiquent que certains usagers subiraient de faibles augmentations alors que d'autres feraient face à des augmentations substantielles.

Nous procéderons maintenant au résumé des objections des diverses opposantes à la formule tarifaire proposée par l'APL.

La DMA s'est fortement opposée au changement de la formule tarifaire dans la circonscription 1. Elle nous a rappelé que plusieurs de ses membres exploitent des navires des Grands Lacs, qui doivent être construits pour tenir compte des contraintes dimensionnelles de la Voie maritime du Saint-Laurent et que ces navires sont donc exagérément longs par rapport à leur largeur. La DMA souligne que la formule tarifaire proposée pour la circonscription 1, combinée avec les augmentations prévues pour 1985 et 1986, résulterait en des augmentations de 50 à 60 % pour certains des navires exploités par ses membres. La DMA y voit de la discrimination à l'endroit de certains de ses membres et en conclut que le tarif proposé devrait être rejeté comme n'étant ni juste ni raisonnable.

distinctive pilotage problems in each district justified different tariff structures.

The LPA noted that PSLC remuneration had been fixed by an arbitration decision dated November 18, 1974 (Exhibit LPA-13). Remuneration thus reflects what the pilots consider to be the value of the service provided. According to the LPA, the current formula cannot be justified in District No. 1 and results in a form of subsidy to lake ships, since they pay abnormally low charges. A Lowery-type formula, which takes into account the length, breadth and depth, is widely used and accepted in other regions in Canada and thus cannot be seen as an unreasonable basis for the LPA tariff.

We asked the LPA to produce a comprehensive computer analysis of the effect of the proposed tariff on various users. This analysis (Exhibit LPA-17B) showed that while some users would see small increases in fees, others would absorb large increases.

We shall summarize the objections of various parties to the LPA's proposed tariff.

The DMA strongly objected to the proposed tariff formula in District No. 1. This organization noted that several of its members operated lake ships which were built to accommodate the dimensional limitations of the St. Lawrence Seaway and therefore have an exaggerated length in relation to their breadth. The DMA noted that the proposed tariff formula for District No. 1, combined with the budgeted increases for 1985 and 1986, would result in increases of 50% to 60% for some ships operated by its members. The DMA considered the proposed tariff discriminatory to some of its members and concluded that it should be rejected as unfair and unreasonable.

Selon la DMA, la formule existante évalue convenablement les droits de pilotage pour les navires des Grands Lacs qui ne peuvent être comparés aux navires hauturiers. Selon la DMA, les dimensions des navires des Grands Lacs ne les rendent pas plus difficiles à piloter car on leur a ajouté des équipements spéciaux afin d'améliorer leur manoeuvrabilité. De plus, ils ont une stabilité directionnelle qui leur est propre.

The DMA was satisfied that the current formula properly assessed pilotage charges for lake ships, which cannot be compared to ocean-going ships. The DMA claimed that lake ships were not difficult to pilot due to the special features to improve manoeuvrability incorporated into their design. Further, these ships were characterized by an inherent course stability.

Le capitaine Jean-Marie Paquette, surintendant de marine pour Sofati-Soconav, a été appelé comme témoin par la DMA. Selon lui, la longueur est une dimension importante du navire.

Captain Jean-Marie Paquette, Shipping Superintendent for Sofati-Soconav, was called as a witness by the DMA. He stated that length was an important ship dimension.

M. Andrew A. McArthur, un architecte naval, a aussi témoigné pour la DMA. Interrogé au sujet de la formule tarifaire, il a reconnu qu'une formule tarifaire devrait tenir compte de la longueur du navire. Il a suggéré cependant, pour pallier aux grandes augmentations qui résulteraient de l'inclusion de la longueur dans la formule pour les navires des Grands Lacs, de ramener la longueur à 7,5 fois la largeur dans les cas où le rapport longueur/largeur est supérieur à 7,5.

Mr. Andrew A. McArthur, a naval architect, also testified for the DMA. He acknowledged that a tariff formula should take ship length into acccount. However, to alleviate the large increases for lake ships that would result if length were to be included in the formula, he suggested replacing the length by 7.5 times the breadth for ships whose length-to-breadth ratio was higher than 7.5.

Dans sa plaidoirie, le procureur de la DMA a donc reconnu que la longueur, comme telle, n'était pas à exclure de la formule tarifaire. Il a cependant suggéré que nous tenions compte de la solution avancée par le témoin McArthur dans le cas des navires des Grands Lacs.

In his argument, counsel for the DMA recognized that length as such should not be excluded from the tariff formula. However, he suggested that in the case of lake ships, we take into account the solution advanced by the witness, Mr. McArthur.

Quant au parallélisme entre les recettes en vertu du tarif et la rémunération versée aux corporations de pilotes en vertu des contrats, la DMA soutient qu'il ne s'agit pas là d'un principe valable selon lequel établir un tarif. Pour la DMA, les principes liés à l'établissement d'un tarif sont distincts de ceux qui permettent d'établir les coûts. En d'autres mots, le fait que les recettes engendrées par le tarif doivent permettre de récupérer les coûts réels attribuables à l'exploitation d'un service efficace n'implique pas que toutes les dépenses en vertu des contrats doivent être reflétées dans le tarif. La DMA soutient qu'il faut tenir compte d'autres critères, dont la discrimination entre les usagers, la stabilité et l'équité.

The DMA argued that parallelism between the revenue collected under the tariff and the remuneration paid to pilot corporations under contract was not a valid basis for establishing a tariff. The DMA argued that the principles of tariff formulation were distinct from those of cost determination; in other words, the fact that the revenue generated by the tariff has to cover the actual costs of operating an efficient service does not imply that all expenses incurred pursuant to a contract must be mirrored in the tariff. According to the DMA, other criteria, including discrimination between users, stability, and fairness need to be taken into account.

Selon la DMA, on ne devrait pas tenir compte de la capacité de payer des navires ni de la valeur du service fourni. Pour la DMA, la

The DMA argued that criteria such as ability to pay and value of service provided should not be applied; the carrying capacity of

capacité de transport des navires et la relation entre le tarif et les frais de voyages n'ont rien à voir avec la structure tarifaire.

La DMA s'est également opposée à l'inclusion des heures dans la formule tarifaire du côté des unités de pilotage, à cause du rôle de multiplicateur qu'on attribue ainsi à cet élément. Selon la DMA, l'exclusion du tirant d'eau en tant que composante majeure de la formule tarifaire va à l'encontre de la preuve apportée par les pilotes et les architectes navals: le tirant d'eau devrait être considéré comme un élément important.

La DMA appuie les dires de l'AONSL à l'effet que les petits navires paient trop de droits par rapport à la rémunération versée aux pilotes. La DMA suggère de remédier à cette situation en supprimant le nombre minimum d'unités.

Pour la DMA, le tarif proposé est prématuré car il n'a pas été soumis à une étude approfondie; elle nous a donc demandé de le rejeter.

La FMC s'oppose aux formules proposées. À son avis, calculer les unités de pilotage sans tenir compte de la longueur du navire dans la circonscription 2 entraîne une distorsion, car l'utilisation de la largeur au carré a pour effet d'allonger ou de raccourcir artificiellement la longueur d'un navire. La FMC a rappelé que certains prétendent que la formule de la largeur au carré introduit un facteur de pondération en faveur des navires des Grands Lacs. Or, selon la FMC, cette formule est basée sur le rendement économique des navires des Grands Lacs plutôt que sur leur rendement technique. La FMC soutient qu'une formule qui met l'accent sur la largeur du navire n'est pas justifiée au point de vue technique parce que, sur presque toute sa longueur dans la circonscription 2, le chenal est plus large que dans la circonscription 1.

La FMC prétend, tout comme la DMA, que les navires de ses membres peuvent être manoeuvrés facilement tout en ayant une grande stabilité directionnelle.

Quant à la formule proposée pour la circonscription 1, la FMC s'oppose à la suppression du facteur temps sous sa forme actuelle (t x h) dont l'inclusion dans la formule avait été

ships and the relationship between the tariff and charges per trip were irrelevant to tariff structure.

The DMA also objected to the incorporation of hours into the tariff formula as part of the pilotage units component; this factor was said to have a multiplicative effect. The DMA claimed that exclusion of draught as a major component of the tariff formula ran counter to the evidence of pilots and naval architects; draught should be considered a major element.

The DMA agreed with the contentions of the AONSL that small ships pay too much in relation to the remuneration pilots receive; this organization suggested that this situation be dealt with by revising the minimum number of units.

According to the DMA, the proposed tariff is premature since it had not been subject to careful study; the Association asked that the proposed tariff be rejected.

The SFC objected to the proposed formulas. In District No. 2, the use of pilotage units which do not reflect the length of the ship is said to be a distortion, since using the squared breadth artificially lengthens or shortens a ship. According to the SFC, this formula introduces a weighting factor which favours lake ships and is based on the economic performance of lake ships, not their technical performance. The SFC claimed that a formula which emphasizes the breadth of a ship cannot be justified on technical grounds, because for much of its length in District No. 2, the channel was much wider than in District No. 1.

Like the DMA, the SFC claimed that its members' ships could be easily manoeuvred and had good course stability.

Regarding the proposed formula in District No. 1, the SFC objected to the elimination of the time factor in its current form (T x h); the inclusion of this factor had been recommended

recommandée par la Commission dans ses décisions antérieures. Selon la FMC, la formule proposée, où les unités de pilotage sont multipliées par les heures (L x l x c) x h, porte préjudice aux navires lents: leur nombre d'heures sera plus élevé, or, ce nombre sert de multiplicateur.

La FMC nous demande de recommander l'inclusion du facteur temps tel qu'il existe présentement dans le tarif. Cependant, la FMC propose de remplacer l'élément tirant d'eau (t) par le facteur du pied de pilote ou "Keel Clearance Factor" (KCF). Pour nous expliquer en quoi consiste le KFC et nous prouver qu'il remplacerait adéquatement le tirant d'eau, la FMC a fait entendre M. David John Doust, un architecte naval, dont le rapport écrit a été déposé sous la cote SF-17. Les détails de la formule permettant de calculer le KCF ont été expliqués ailleurs. Nous pourrions résumer en quelques mots le témoignage du témoin Doust et tous les documents déposés à l'appui en disant que le KCF vise à tenir compte du fait que la difficulté de pilotage est fonction non seulement du tirant d'eau mais aussi de la hauteur de l'eau entre la quille et le fond du fleuve. La FMC nous propose de calculer le KCF en tenant compte de la profondeur de l'eau au même moment chaque jour, à un endroit donné du chenal. Or, le niveau varie d'un endroit à l'autre du chenal et d'un moment à l'autre de la journée. De plus, le KCF représenterait une autre variable dans le calcul des droits. Le procureur de la FMC a indiqué, dans sa plaidoirie, que le tirant d'eau serait une mesure acceptable de la difficulté de pilotage si le KCF s'avérait une mesure trop difficile à appliquer.

La FMC a proposé une autre modification à la partie "unités de pilotage" de la formule. Il s'agit d'y introduire la distance. Le but de cette modification est de diminuer les droits de pilotage pour les navires qui ne parcourent pas toute une circonscription — par exemple, ceux qui vont de Montréal à Contrecoeur. Une autre conséquence de cette modification serait d'éliminer les problèmes liés aux droits répétitifs imposés lors des mouillages. La FMC a souligné que l'inclusion de la distance dans la formule tarifaire pour les déplacements permettrait aussi de tenir compte de la longueur des déplacements dans le port de Montréal.

De façon plus concrète, la formule tarifaire proposée par la FMC prend la forme suivante:

by the Commission in previous decisions. The SFC argued that the proposed formula, whereby pilotage units were multiplied by hours (L x B x D) x h, was unfair to slow ships; their number of hours would be higher, and thus would have a multiplicative effect.

The SFC asked us to recommend the inclusion of the time factor such as the one in the current tariff. However, the SFC proposed that the draught (D) be replaced by the Keel Clearance Factor (KCF). To explain the KCF and prove that it would adequately replace draught, the SFC called Mr. David John Doust, a naval architect, to testify; his written report was submitted as Exhibit SF-17. The details of the formula for calculating the KCF have been explained elsewhere. To summarize Mr. Doust's testimony and all the supporting documents in a few words, the purpose of the KCF is to take into account the fact that pilotage difficulty varies not only with draught but also with the depth of water between the keel and the river bottom. The SFC proposed that the KCF be calculated considering the depth of water at the same time each day at a given location in the channel. The level varies from one location in the channel to another and from one time of day to another. In addition, the KCF would be another variable in the calculation of charges. In final argument, counsel for the SFC said that draught would be an acceptable measurement of pilotage difficulty if the KCF were to prove too difficult to apply.

The SFC also proposed that the component of the tariff based on the pilotage units be modified to include distance. Such a modification would lower pilotage charges for ships undertaking partial trips within a district (for example, between Montréal and Contrecoeur) and would also eliminate problems from repeated charges for anchorings. The SFC suggested that distance also be included in the tariff formula for movages in order to reflect variations in the length of movages in the Port of Montréal.

In more concrete terms, the tariff formula proposed by the SFC is as follows:

Droits de voyage $ =

$$(taux \times \frac{(L \times l \times c)}{283{,}17} \times \frac{Dp}{Dt} + (taux \times KCF \times h)$$

(unités de pilotage x distance) + (KCF x heures),

où Dp = distance parcourue, et
Dt = distance totale de la circonscription.

Tout en reconnaissant l'incidence du nombre minimum d'unités de pilotage sur les très petits navires, la FMC a suggéré que nous nous référions à la preuve de l'AONSL à ce sujet étant donné que les membres de la Fédération maritime n'exploitent pas de tels navires.

La CPBSL s'oppose à l'utilisation d'une formule tarifaire différente dans chaque circonscription. Elle trouve injuste l'augmentation tarifaire que subiraient les navires des Grands Lacs par suite de l'introduction de la nouvelle formule dans la circonscription 1, à laquelle viendrait s'ajouter l'augmentation tarifaire générale de 10,5 % et de 12 %. Selon la CPBSL, l'emploi de deux formules distinctes serait contraire aux principes énoncés par la Commission dans des décisions antérieures. Tout en reconnaissant qu'il y a des différences quant aux services de pilotage entre les deux circonscriptions, la CPBSL a indiqué que les caractéristiques des navires ne sont pas suffisamment différentes pour justifier l'utilisation de deux formules.

La CPBSL nous a fait remarquer qu'elle n'avait jamais prétendu que la longueur n'est pas un élément très important en matière de pilotage. Elle a ajouté que la formule actuelle pondère la dimension longueur de façon à tenir compte du fait qu'un navire dont le rapport longueur/largeur est très élevé est moins productif sur le plan économique. Selon la CPBSL, la formule actuelle tient compte des caractéristiques économiques des navires des Grands Lacs plutôt que de celles des navires hauturiers, ces derniers étant caractérisés par un rapport longueur/largeur inférieur à celui des navires des Grands Lacs. Selon la CPBSL, la formule actuelle représente une façon équitable d'évaluer deux catégories de navires complètement différentes.

Charge per trip $ =

$$(rate \times \frac{(L \times B \times D)}{283.17} \times \frac{DT}{DD} + (rate \times KCF \times h)$$

(pilotage units x distance) + (KCF x hours),

where DT = distance travelled, and
DD = total distance of the district.

The SFC, while recognizing the impact of the minimum number of units on very small ships, suggested that we refer to evidence presented by the AONSL on this issue, since the SFC does not operate ships of this type.

The CLSLP objected to the use of a different tariff formula in each district and argued that the increases imposed on lake vessels as a result of the new formula in District No. 1 and the overall tariff increase of between 10.5% and 12%, are unfair. This organization maintained that the use of two different formulas would be contrary to the principles laid down by the Commission in earlier decisions. While acknowledging that there are differences between pilotage services in the two districts, the CLSLP noted that the characteristics of the ships are not sufficiently different to justify the use of different formulas.

The CLSLP indicated that it had never argued that length was not a very important element in pilotage. It added that the objective of the current formula, in giving a weight to the length dimension, was to take into account the lower economic productivity of ships with very high length-to-breadth ratios. It pointed out that the current formula took into account the economic characteristics of lake ships rather than those of ocean-going ships, whose length-to-breadth ratios are lower. The CLSLP felt that the current formula represented a fair way of assessing two completely different classes of ships.

Pour la CPBSL, le tirant d'eau est un élément important de la formule. Elle souligne que, dans la formule existante, l'élément "unités de pilotage" reflète les difficultés de pilotage inhérentes aux dimensions du navire, alors que "le facteur temps" reflète les difficultés de pilotage inhérentes au voyage.

La CPBSL rappelle que de 85 % à 90 % des bateaux naviguant entre les Escoumins et Québec se rendent jusqu'à Montréal et soutient qu'il n'existe pas de différences significatives dans le profil du trafic entre les deux circonscriptions. La CPBSL nous renvoie au témoignage de l'architecte naval Pierre Boisseau et souligne que l'utilisation de la formule existante se justifie mieux dans la circonscription 1 que dans la 2 étant donné que le chenal est plus étroit dans la circonscription 1 que dans la 2.

Les PSLC sont favorables à la nouvelle structure tarifaire dans la circonscription 1. Elle leur paraît justifiée à trois points de vue: les dimensions du navire, le temps et la surcharge de tirant d'eau.

Les PSLC estiment que toutes les dimensions du navire sont importantes. Ils soulignent que les témoignages du pilote Charles Pouliot et des trois architectes navals Doust, McArthur et Boisseau démontrent tous la nécessité d'inclure la longueur dans le calcul des unités de pilotage.

Les PSLC, tout comme l'APL, favorisent l'inclusion du temps au niveau du facteur "unités de pilotage" de la formule par opposition à la formule existante où le temps apparaît dans le "facteur temps" qui n'engendre que 40 % des recettes. Pourquoi? Parce que la formule proposée permet de faire une distinction entre les différents types de voyages selon le temps et la distance. En effet, pour les PSLC, le "temps" remplace avantageusement la "distance" (proposé par la FMC) car il ne présente aucun problème de mesure et rend compte des difficultés de pilotage.

Les PSLC estiment que la surcharge de tirant mesure adéquatement les difficultés de pilotage.

L'AONSL se plaint du fait que le système de tarification existant est injuste pour ses navires car il ne tient pas compte de leurs dimensions. Elle prétend que le droit minimum correspon-

The CLSLP argued that draught was important to the formula. It noted that in the current formula, the pilotage unit component represented pilotage difficulties inherent in the dimensions of the ship, while the time factor component represented pilotage difficulties related to the trip.

The CLSLP noted that between 85% and 90% of ships navigating between Les Escoumins and Québec travel to Montréal, and maintained that there were no significant differences in traffic between the two districts. The CLSLP referred to testimony by naval architect Pierre Boisseau and said that use of the current formula was justified to a greater extent in District No. 1 than in District No. 2, since the channel is narrower in the former district.

The PSLC approved of the new tariff formula in District No. 1. This organization considered the formula justified from three points of view: ship dimensions, time and the draught surcharge.

The PSLC considers all ship dimensions important. It noted that testimony by pilot Charles Pouliot and the three naval architects Doust, McArthur and Boisseau concurred on the need to include length in the calculation of pilotage units.

Like the LPA, the PSLC favours including time in the pilotage units component of the formula instead of, as in the current formula, in the time factor component, which generates only 40% of revenue. Why? ---because the proposed formula allows a distinction to be made between the different types of trips, depending on time and distance. According to the PSLC, the time factor is an improvement on the distance factor proposed by the SFC, since it presents no difficulties of measurement and takes pilotage difficulties into account.

The PSLC felt that the draught surcharge adequately measured pilotage difficulties.

The AONSL complained that the current tariff formula is unfair for its ships since it does not take their dimensions into account. It claimed that the minimum of 25 pilotage units

dant à 25 unités de pilotage est discriminatoire envers les navires qui y sont sujets. L'AONSL souligne que les petits navires sont plus faciles à piloter que les gros. Par contre, leur capacité de gagner est moindre. Ses navires sont désavantagés au point de vue de la concurrence puisque le rapport frais de pilotage/tonnes transportées est plus élevé pour les navires de petites dimensions. L'AONSL en conclut donc que selon la formule existante, les droits de pilotage ne sont pas proportionnels aux services fournis.

La nouvelle formule tarifaire pour la circonscription 1 apporte une solution partielle aux problèmes de l'AONSL, qui préférerait voir le nombre minimum d'unités de pilotage supprimé ou, mieux encore, le pilotage obligatoire disparaître pour les très petits navires.

Les diverses questions soulevées par les opposantes peuvent se regrouper en sept catégories que nous considérerons les unes après les autres dans la section suivante. En voici la liste:

1. Le tarif proposé a-t-il une incidence différente selon les divers groupes d'usagers? Si oui, la différence est-elle injuste et déraisonnable?

2. Quelles sont les dimensions qui permettraient d'en arriver à une évaluation juste et raisonnable des droits de pilotage pour des navires de tailles différentes?

3. Quel poids doit-on accorder, dans l'établissement d'une formule tarifaire, à l'élément dimensions du navire (unités de pilotage) par rapport à d'autres éléments tel le tirant d'eau (dont on tient compte dans le "facteur temps")?

4. Comment établir des droits de pilotage justes et raisonnables pour les très petits navires?

5. La formule tarifaire doit-elle être parallèle à la formule selon laquelle les corporations de pilotes sont rémunérées?

6. La formule tarifaire doit-elle être la même dans les deux circonscriptions?

7. La formule tarifaire doit-elle tenir compte de la distance et du temps?

discriminated against ships to which it applied. The AONSL noted that small ships were easier to pilot than large ones. On the other hand, their earning capacity is lower. This organization's ships are at a competitive disadvantage since the ratio of pilotage charges to tons carried is higher for small ships. The AONSL concluded that under the current formula, pilotage charges were not proportional to the services provided.

The new tariff formula in District No. 1 provides a partial solution to the AONSL's problems; this organization would prefer elimination of the minimum number of pilotage units or, better still, elimination of compulsory pilotage for very small ships.

The seven issues raised by the objectors will be considered individually later but can be summarized as follows:

1. Does the proposed tariff affect different user groups differently? If so, is this difference unfair and unreasonable?

2. Which dimensions would produce a fair and reasonable assessment of pilotage charges for vessels of different dimensions?

3. In establishing a tariff formula, what weight should be given to ship dimensions (the pilotage unit factor) in relation to other components such as draught, which is included in the time factor?

4. How can fair and reasonable pilotage changes be established for very small ships?

5. Should the tariff formula parallel the pilot remuneration formula?

6. Should the tariff formula be uniform in both districts?

7. Should the tariff formula take distance and time into account?

(B) Considérations des questions soulevées par les opposantes

Avant d'étudier chacune des questions que nous venons d'énumérer, il y a lieu de renvoyer le lecteur à ce que nous avons dit précédemment sur la façon dont nous concevons notre enquête et sur nos pouvoirs d'enquêter et de recommander.

Certains ont mentionné que des parties à l'audience de 1974 (les PSLC et la FMC) auraient été prises au dépourvu par la formule qui avait été proposée alors par la CPBSL et qu'elles n'auraient pu réagir adéquatement et donner à la Commission toute l'information dont elle aurait eu besoin.

Nous pensons que tel n'a pas été le cas pendant l'enquête que nous avons menée et surtout pendant l'audience publique que nous avons tenue. En effet, même s'ils n'étaient pas des opposants, les PSLC nous ont fait part de leurs commentaires écrits et ont pris une part active à l'audience. Ils n'ont pas fait entendre de témoins; cependant, en contre-interrogeant les témoins des autres parties, ils ont mis en preuve un grand nombre de faits se rapportant au tarif en général et à la circonscription 1 en particulier. Quant à la FMC, non seulement a-t-elle participé de façon active à l'enquête et à l'audience en tant qu'opposante, mais encore a-t-elle proposé sa propre formule tarifaire. Pour les raisons que nous avons déjà énoncées ailleurs, nous avons accepté d'entendre cette preuve. Comme le lecteur pourra le constater à la lecture de ce qui suit, nous avons aussi fait enquête sur cet aspect de l'opposition de la FMC. Les autres parties ont eu tout le loisir de présenter leur preuve et de contre-interroger les témoins des autres parties.

Pour nous permettre d'évaluer l'ensemble de l'abondante preuve entendue lors de l'audience, nous avons poursuivi notre enquête bien après la fin de l'audience. Nous avons complété l'analyse des documents qui nous ont été fournis par l'APL dans le but d'établir le bien-fondé des raisons invoquées par l'APL pour changer la formule. Les renseignements fournis par l'APL lors de l'audience quant aux changements survenus dans la taille des navires étaient si succincts qu'ils ne nous permettaient d'en mesurer ni l'ampleur ni les conséquences. Nous avons éga-

(B) Consideration of the Objections

Before examining each issue listed above, we refer readers to our previous comments on our perception of the investigation and our powers to investigate and make recommendations.

It has been pointed out that the parties in the 1974 hearing, the PSLC and the SFC, would have been taken unaware by the formula then proposed by the CLSLP and that they could not have reacted adequately or given the C.T.C. all the information it would have required.

We do not think this has been the case during our investigation, particularly during the public hearing. Although the PSLC was not an objector, it submitted written comments and took an active part in the hearing. Although this organization called no witnesses, by cross-examining the witnesses of the other parties, it brought out a great many facts relating to the tariff in general and to District No. 1 in particular. The SFC not only participated actively as an objector in the investigation and at the hearing, but also proposed its own tariff formula. For reasons set out elsewhere, we agreed to hear this evidence. As readers will observe from the following observations, we also investigated this aspect of the SFC's objection. The other parties had ample time to submit their evidence and cross-examine the witnesses of other parties.

To be able to assess the quantity of evidence heard at the hearing, we pursued our investigation well after the end of the hearing. We completed the analysis of the documents submitted by the LPA in order to assess the reasons given by this organization for changing the formula. The information provided by the LPA at the hearing concerning changes in ship size was so brief that it enabled us to measure neither its extent nor its results. We also continued the technical and mathematical analysis of the various formulas proposed. The

lement poursuivi l'analyse technique et mathématique des diverses formules mises de l'avant. En voici le résultat. Comme le lecteur pourra le constater, nous recommandons des changements substantiels.

(i) L'incidence du tarif proposé sur les divers groupes d'usagers

Les sections VIII à X du rapport Hébert Le Houillier contiennent les réponses aux questions de notre procureur au sujet de l'incidence du tarif proposé sur les divers groupes d'usagers.

Ainsi, même sans augmentation des recettes, les navires des Grands Lacs verraient leurs droits de pilotage augmenter substantiellement:

Algoma Central Railway	+ 14 %,
Canada Steamship Lines	+ 13 %, et
Carry Ore Ltd.	+ 16 %.

Les porte-conteneurs subiraient également une augmentation de 17 %.

Par contre, sans augmentation des recettes, les autres types de navires seraient avantagés par la nouvelle structure tarifaire.

Tel que nous l'avons déjà laissé entendre auparavant, nous avons scindé l'analyse du tarif en deux: l'analyse des droits de voyage et l'analyse des autres droits (droits accessoires). Le rapport Hébert Le Houillier tient compte de tous les postes tarifaires.

Tel que nous l'avons vu précédemment et tel qu'illustré au tableau 5.5, les droits de voyage devront être augmentés d'environ 4,3 % pour qu'il y ait recouvrement des coûts, compte tenu des prévisions de trafic. Cette augmentation, combinée au changement des règles de voyages, résulte en une augmentation générale de 20,6 % pour les navires des Grands Lacs et de 18,1 % pour les porte-conteneurs (voir le tableau 5.9). Il s'agit là d'augmentations très importantes. Comment s'expliquent-elles?

Si les droits augmentent tant pour les navires des Grands Lacs, c'est que la formule proposée pour la circonscription 1 tient compte de la longueur et ne tient plus compte, quant à eux, du tirant d'eau. Les porte-conteneurs souffrent du retrait de l'élément tirant d'eau et

results of this analysis follow. As readers will observe, we recommend substantial changes.

(i) Impact of the Proposed Tariff on Various User Groups

Exhibits VIII through X of the (HLH) report contain responses to questions by our counsel concerning the effects of the proposed tariff on various user groups.

Even with no increase in revenue, the operators of large lake ships would incur substantial increases in pilotage charges:

Algoma Central Railway	+ 14%,
Canada Steamship Lines	+ 13%, and
Carry Ore Ltd.	+ 16%

Container ships would also incur increases of 17%.

On the other hand, with no increase in revenue, other ships would benefit from the new tariff formula.

As we indicated earlier, we have divided analysis of the tariff into two parts: analysis of charges for trips and that of other charges. The Hébert Le Houillier report considers all tariff items.

As we have already seen and as illustrated in Table 5.5, charges for trips must be increased by approximately 4.3% to recover costs, considering forecast traffic. This increase, combined with the change in trip rules, results in an overall increase of 20.6% for lake ships and 18.1% for container ships (see Table 5.9). These increases are of such magnitude as to require some explanation.

Such large increases in charges for lake ships occur because the proposed formula for District No. 1 takes length, but no longer draught, into account. Container ships are adversely affected by the elimination of the draught factor and its replacement by the

Tableau 5.9

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES: COÛT MOYEN AUX USAGERS

Tarif proposé par l'APL[2]; taux de 1984, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984

Recettes de voyages[1]

	Navires des Grands Lacs	Petits navires (<25 unités)	Gros navires (>70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
Total des recettes de voyages (x 1 000 $)	5 857	1 316	1 917	4 822	2 940	601	3 962	21 415
Recettes moyennes:								
par voyage[3] ($)	1 750	770	5 740	1 610	1 610	3 100	1 290	1 590
par millier de tonnes-milles (¢)	54	164	62	53	72	108	84	65
par heure pilotée ($)	150	56	330	154	118	232	112	132
Augmentation totale des recettes (%)	+20,6	-4,2	+2,2	+0,4	-0,9	+18,1	-4,8	+4,2

[1] Recettes de voyages seulement - Les droits de déplacements, de lamanages et les droits accessoires sont exclus; comprend les droits pour le deuxième pilote, le cas échéant.

[2]

Circonscription 1: $\frac{(\text{Longeur x largeur x creux x heures})}{850}$ *+ (surcharge de tirant d'eau x heures);*

Circonscription 2: $\frac{(\text{largeur}^2 \text{ x creux})}{100}$ *+ (tirant d'eau x heures).*

[3] Il s'agit du nombre de voyages effectués par les navires (ce nombre est équivalent au nombre de voyages du premier pilote).

Table 5.9

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY: AVERAGE COST TO USERS

Calculated Using the LPA Proposed Tariff[2],
1984 Rates, 1986 Trip Rules and 1984 Traffic

	Trip Revenue[1]							
	Lake Ships	Very Small Ships (<25 units)	Large Ships (>70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
Total Trip Revenue ($000)	5 857	1 316	1 917	4 822	2 940	601	3 962	21 415
Average Revenue:								
Per Trip[3] ($)	1 750	770	5 740	1 610	1 610	3 100	1 290	1 590
Per Thousand Ton-miles (¢)	54	164	62	53	72	108	84	65
Per Hour Piloted ($)	150	56	330	154	118	232	112	132
Total Increase in Revenue %	+20.6	-4.2	+2.2	+0.4	-0.9	+18.1	-4.8	+4.2

1 Trip Revenue Only: excluding charges for movages, dockings and undockings and other charges; including charges for a second pilot where required.

2

District No. 2: $\left(\frac{length \times breadth \times depth}{100} \times hours\right) + (draught\ surcharge \times hours)$.

District No. 2: $\frac{breadth^2 \times depth}{100} + (draught \times hours)$.

3 Number of trips effected by ships (equivalent to number of trips by first pilot).

de son remplacement par la surcharge de tirant d'eau. Les très petits navires et les navires de marchandises générales profitent de l'exclusion du tirant d'eau. Ces constatations nous permettent de conclure à l'importance des deux principaux éléments du tarif, à savoir la façon de calculer la taille du navire et le tirant d'eau, de même qu'à l'importance de la valeur relative à donner aux deux parties de la formule.

(ii) Les dimensions du navire

La façon d'évaluer et de calculer la taille des navires a fait l'objet de longs témoignages techniques de la part de trois architectes navals. Un grand nombre d'études, d'analyses et d'extraits d'ouvrages de référence ont été déposés en preuve. Quel était l'objet de tout cet émoi? La longueur du navire!

Les architectes navals ont témoigné, entre autres, sur la conduite et la manoeuvrabilité d'un navire. Les trois experts étaient tous d'accord quant à l'importance du rapport longueur/tirant d'eau et du coefficient de blocage sur la conduite et la manoeuvrabilité d'un navire. Ces questions ont une grande importance lorsque le navire doit changer de cap de façon prononcée. Or, en règle générale, les difficultés de pilotage dans le Saint-Laurent en aval de Montréal ne proviennent pas de la nécessité d'effectuer des changements de cap prononcés. Certes, il y a des changements de cap, mais ils sont relativement minimes. C'est ce qui nous porte à conclure qu'il ne s'agit pas là de questions très pertinentes aux difficultés de pilotage dans le Saint-Laurent. Un rapport longueur/tirant d'eau élevé améliore la stabilité directionnelle. Cependant, il faut aussi tenir compte de la forme de la proue et de la poupe, du coefficient de blocage et de tous les autres aspects de la forme du navire et de tous les mécanismes que l'on peut incorporer au navire pour améliorer sa manoeuvrabilité. C'est pourquoi il est difficile de parler des difficultés de pilotage *in abstracto*. Il faut également tenir compte des réalités géographiques et hydrographiques du parcours où le pilotage doit être effectué. Il ne faut pas oublier qu'environ la moitié du parcours entre Montréal et les Escoumins peut être assimilée, dans une certaine mesure, à un chenal restreint. Les témoins ont tous parlé de l'effet de la longueur, de la largeur et du creux sur les difficultés de pilotage dans un chenal restreint.

draught surcharge. Very small ships and general cargo ships benefit from the elimination of draught. These effects lead us to conclude that two principal elements of the tariff are important: how are ship size and draught to be calculated, and how are the two components of the formula to be weighted.

(ii) Ship Dimensions

The measurement of ship size was the subject of lengthy technical testimony by three naval architects; a large number of studies, analyses and excerpts from documents were submitted as evidence. The main point in contention throughout this debate was the length of a ship.

The naval architects gave testimony on, among other things, the steering performance and manoeuvrability of ships. All three experts agreed on the importance of the length-to-draught ratio and the block coefficient on a ship's steering performance and manoeuvrability. These matters are very important when a ship makes large changes in course. In the St. Lawrence downstream from Montréal, pilotage difficulties do not usually arise from the need to make marked changes in course. Course changes do occur, but they are relatively minor. This indicates that such matters are not very relevant to pilotage difficulties in the St. Lawrence. A high length-to-draught ratio improves course stability, but the shape of the bow and stern, the block coefficient and all other factors related to the ship's form, as well as all the features that can be added to a ship to improve manoeuvrability, must also be taken into account. For this reason, it is difficult to discuss pilotage difficulties in the abstract. Geographic and hydrographic aspects of the channel where pilotage is to be effected must also be taken into account. It should be noted that approximately half the route between Montréal and Les Escoumins is essentially a restricted channel. All the witnesses spoke of the effect of length, breadth and depth on pilotage difficulties in a restricted channel.

La longueur augmente la durée des rencontres; on doit également en tenir compte dans les tournants et lorsqu'il y a des effets de barges. Le document de référence 3[1] au soutien de la pièce DMA-10 démontre clairement l'importance de la longueur. D'autre part, la largeur du navire est importante si l'on tient compte de l'espace disponible dans un chenal restreint lors des rencontres. Le creux, quant à lui, elle est une dimension importante pour tenir compte des forces éoliennes.

Dans leur plaidoirie, aucune des parties n'a nié l'importance de la longueur. En fait, nous croyons pouvoir dire qu'il ressort de la preuve que nous avons entendue que la longueur du navire est un élément dont il faut tenir compte pour évaluer les difficultés de pilotage. Néanmoins, nous devons étudier certaines questions qui demeurent toujours en litige.

La CPBSL soutient que la formule existante tient compte, moyennement, de la longueur d'un navire et qu'il n'est donc pas nécessaire de l'y faire apparaître nommément. En effet, la CPBSL rappelle qu'en moyenne, la longueur d'un navire est égale à sept fois et demie sa largeur. Elle ajoute qu'en tenant compte de cette donnée statistique, la formule existante attribue à chaque navire une longueur égale à la moyenne des longueurs des navires.

Pour régler le point soulevé par cette allégation, il nous faut d'abord souligner que la formule existante (l^2 x c) tout comme la formule proposée (L x l x c) tiennent compte des dimensions du navire. Étant donné qu'en général, un gros navire est plus large et plus long, nous pouvons convenir que la formule existante tient compte, implicitement, de la longueur même si ce n'est qu'indirectement.

Néanmoins, le problème qu'il nous faut régler est l'effet de la formule tarifaire sur des navires en particulier. Or, les droits de pilotage pour un navire donné sont calculés en multipliant le taux par les unités de pilotage. Toute constante (même le rapport longueur/largeur de 7,5) qui est comprise dans le taux est

[1] *Manoeuvring Performance of Ships in Critical Channels*, SNAME Transactions, Vol. 90, 1982, p. 195-228.

Length affects the duration of passing situations and must be taken into account when slewing and bank suction occur. Reference document No. 3[1] supporting Exhibit DMA-10 clearly shows the importance of length. A ship's breadth is also important in considering clearance in passing situations in a restricted channel. The depth of a ship is a major factor in considering windage.

In argument, no party denied the importance of length. In fact, the evidence shows that length must be considered in assessing pilotage difficulties. However, a number of disputed points remain to be addressed.

The CLSLP maintained that the current formula took ship length into account reasonably well and that there was thus no need to expressly include length in the formula. This organization noted that, on average, a ship's length is equal to 7.5 times its breadth. It added that in taking this fact into account the current formula attributes this average length to each ship.

To settle the question raised by this claim, we must first point out that both the current formula (B^2 x D) and the proposed formula (L x B x D) take ship dimensions into account. Since a large ship is usually broader and longer, we may agree that the current formula takes length into account implicitly, if only indirectly.

Nevertheless, the problem to be solved is the effect of the tariff formula on particular ships. Pilotage charges for a given ship are calculated by multiplying the rate by the pilotage units. Any constant embedded in the charge (even the length-to-breadth ratio of 7.5) is imputed to each ship in the same way. Therefore, the only

[1] *Manoeuvring Performance of Ships in Critical Channels*, SNAME Transactions, Vol. 90, 1982, pages 195-228.

donc imputée indifféremment à tous les navires. Par conséquent, les seules variables qui ont une influence sur les droits de pilotage sont les variables qui changent d'un navire à l'autre. Dans le cas de la formule existante, il s'agit de la largeur et du creux du navire. Or, en vertu de cette formule, deux navires de même largeur et de même creux vont payer les mêmes droits quelle que soit leur longueur. Au contraire, deux navires de même longueur mais de largeur différente paieront des droits différents. C'est pourquoi nous ne pouvons accepter l'argument de la CPBSL à l'effet que les droits de pilotage établis à l'aide de la formule existante tiennent compte de la longueur du navire.

Une autre question en litige est l'allégation de la DMA à l'effet que les navires des Grands Lacs sont plus faciles à manoeuvrer que les navires hauturiers à cause de toutes les améliorations technologiques qui leur ont été apportées (gouvernails de grande taille, propulseurs d'étrave, ajutages de Kort, etc.) et que par conséquent, il serait injuste à l'endroit de ces navires d'introduire la longueur, comme telle, dans la formule.

La FMC affirme que si on n'avait pas ajouté toutes ces améliorations technologiques aux navires des Grands Lacs, ils auraient été très difficiles à manoeuvrer. Pour la FMC, l'inclusion de la longueur dans la formule tarifaire permet d'établir les droits de pilotage selon les mêmes critères, quelle que soit la catégorie de navires.

Les articles de référence à l'appui de la pièce DMA-10 semblent confirmer que, tout compte fait, il n'y a pas beaucoup de différence quant aux difficultés de pilotage entre les navires des Grands Lacs et les autres navires. Nous nous référons plus particulièrement à la conclusion suivante du document 3[2]:

> *5. The 1000 ft. and 730 ft. considered in this study have satisfactory turning performance and course stability characteristics in deep water relative to most other commercial-type ships.*

[2] *Ibid.*, p. 222.

variables that differentiate pilotage charges are those that change from one ship to another. Under the current formula, these variables are the ship's breadth and depth; two ships having the same breadth and the same depth will pay the same charges regardless of their length. However, two ships with the same length but different breadths will pay different charges. For this reason, we cannot accept the CLSLP's argument that pilotage charges under the current formula take ship length into account.

Another point in dispute is the DMA's claim that lake ships are easier to manoeuvre than ocean-going ships because technological improvements such as large rudders, bow thrusters and Kort nozzles have been added to lake ships. The DMA contended that as a result, it would be unfair to these ships to introduce length as such into the formula.

The SFC argued that without these technological improvements lake ships would have been very difficult to manoeuvre, and that the inclusion of length in the tariff formula permitted the establishment of pilotage charges according to the same criteria for all categories of ships.

Reference material submitted by the DMA in support of Exhibit DMA-10 seems to confirm that, in the final analysis, there is not much difference in pilotage difficulty between lake ships and other categories of ships. Particular reference is made to the following conclusion from reference document No. 3[2]:

> 5. The 1000-foot and 730-foot ships considered in this study have satisfactory turning performance and course stability characteristics in deep water relative to most other commercial-type ships.

[2] *Ibid.*, p. 222.

Nous en venons donc à la conclusion qu'il ne semble y avoir aucune raison particulière, au niveau des difficultés de pilotage, d'accorder un traitement préférentiel aux navires des Grands Lacs.

Une troisième question litigieuse est l'allégation, par la DMA et la CPBSL, que la forme longue et mince des navires des Grands Lacs résulte en une dimension cubique (L x l x c) supérieure à celle de navires hauturiers comparables. Les navires des Grands Lacs seraient donc pénalisés à cause de leurs dimensions exceptionnelles. Les conséquences tarifaires seraient injustes et déraisonnables.

M. Boisseau a traité de cette question alors qu'il comparait deux navires: le *Patignies*, un navire de haute mer, et le *Québécois*, un navire des Grands Lacs. Cependant, ces deux navires ne sont pas comparables quant au déplacement ou au port en lourd. Nous ne croyons donc pas pouvoir nous reposer sur cette comparaison.

Par contre, M. McArthur a comparé deux navires ayant le même port en lourd: l'*Etrema*, un navire de haute mer et l'*Algowest*, un navire des Grands Lacs (pièce DMA-10). Les unités de pilotage calculées selon la formule existante et la formule proposée par l'APL sont comparées dans le tableau qui suit:

Unités de pilotage	*Etrema* (navire de haute mer)	*Algowest* (navire des Grands Lacs)	Différence % *Etrema*/*Algowest*
Formule existante $\frac{l^2 \times c}{100}$	98,09	68,53	+43,1
Formule proposée $\frac{L \times l \times c}{850}$	75,20	77,59	-3,1

Selon la formule existante, les unités de pilotage de l'*Etrema* sont supérieures de 43 % à celles de l'*Algowest*. Selon la formule proposée, les unités de pilotage de l'*Etrema* sont inférieures de 3 %. La DMA s'oppose-t-elle à la nouvelle formule parce qu'elle résulte en une diminution de tarif pour le navire hauturier? Ou encore, parce que la nouvelle formule lui fait perdre la situation privilégiée dont elle bénéficiait?

Nous avons poussé plus loin la comparaison et avons examiné un certain nombre de navires des Grands Lacs (voir le tableau 5.10) et de

We therefore conclude that there does not appear to be any particular reason that can be accounted for by differences in pilotage difficulty that could call for special consideration for lake ships.

A third point in dispute is the claim by the DMA and the CLSLP that the long, narrow shape of lake ships gave them a higher cubic dimension (L x B x D) than comparable ocean-going ships. In other words, lake ships are penalized because of their odd dimensions. The tariff consequences were claimed to be unfair and unreasonable.

Mr. Pierre Boisseau addressed this issue when he compared two ships: an ocean-going ship, the *Patignies*, and a lake ship, the *Québécois*. However, as these two ships are not equivalent in either displacement or deadweight tonnage, we cannot rely on this comparison.

However, Mr. Andrew McArthur compared two vessels of the same deadweight: an ocean-going vessel, the *Etrema*, and a laker, the *Algowest* (Exhibit DMA-10). Pilotage units calculated using the current formula and the formula proposed by the LPA are compared in the following table.

Pilotage Units	Ocean Ship Etrema	Lake Ship Algowest	Difference (%) Etrema/Algowest
Existing Formula: $\frac{B^2 \times D}{100}$	98.09	68.53	+43.1
Proposed Formula: $\frac{L \times B \times D}{850}$	75.20	77.59	-3.1

Under the current formula, pilotage charges for the *Etrema* are 43% higher than charges for the *Algowest*. Under the proposed tariff, pilotage units for the *Etrema* are 3% lower. Does the DMA object to the proposed formula because it results in a lower tariff for the ocean-going ship? - or is it because the new formula deprives this organization of its former privileged position?

We have extended the comparison by considering a number of lake ships (see Table 5.10) and a number of ocean-going dry

Tableau 5.10

EXEMPLES DE NAVIRES DE VRAC SEC (30 000 À 35 000 TONNES DE PORT EN LOURD) NAVIRES CANADIENS DES GRANDS LACS

(données en métrique)

	Port en lourd (tonnes)	Longueur (L)	Largeur (l)	Creux (c)	Unités de pilotage: L/l	l^2c/100	Llc/850	Llc/850 (longueur limitée à 7,5 x largeur)
1. *Selkirk Settler*	35 315	222,54	23,17	14,64	9,60	78,59	88,81	69,34
2. *Algobay*	35 028	222,51	23,22	14,18	9,58	76,45	86,19	67,46
3. *AlgoLake*	31 040	222,51	23,02	14,18	9,67	75,14	85,45	66,30
4. *Algoport*	32 483	200,57	23,22	14,18	8,64	76,45	77,69	67,46
5. *Algosoo*	31 574	222,51	22,99	13,57	9,68	71,72	81,67	63,28
6. *Algowood*	31 355	222,51	23,19	14,18	9,60	76,26	86,08	67,29
7. *John B. Aird*	30 958	222,51	23,47	14,20	9,48	78,22	87,24	69,02
8. *H.M. Griffith*	31 585	222,51	22,94	14,18	9,70	74,62	85,15	65,84
9. *J.W. McGiffin*	33 402	222,51	22,94	14,18	9,70	74,62	85,15	65,84
10. *Jean Parisien*	33 309 [1]	224,37	22,94	14,18	9,78	74,62	85,86	65,84
11. *Louis R. Desmarais*	33 084	222,51	22,99	14,18	9,68	74,95	85,34	66,13
12. *Saguenay*	29 267 [2]	222,54	22,99	12,10	9,68	63,95	72,83	56,43
13. *Tadoussac*	29 262	222,59	22,94	12,78	9,70	67,25	76,77	59,34
14. *Lake Wabush*	32 254	222,51 [3]	23,22	12,81	9,58	69,07	77,86	60,94
15. *Canadian Century*	31 091	222,51	22,94	13,72	9,70	72,20	82,39	63,71
16. *Canadian Enterprise*	33 938	222,49	23,17	14,20	9,60	76,23	86,12	67,26
17. *Canadian Navigator*	32 279	222,18	23,17	12,35	9,59	66,30	74,80	58,50
18. *Canadian Olympic*	31 250	222,46	22,92	14,74	9,71	77,43	88,42	68,32
19. *Canadian Progress*	31 751	222,51	22,94	14,18	9,70	74,62	85,15	65,84
20. *Canadian Transport*	34 066	222,59	23,17	14,20	9,61	76,23	86,16	67,26
Moyenne	32 215	221,50	23,08	13,85	9,60	73,75	83,26	65,07

[1] Le dictionnaire de l'APL indique que le *Jean Parisien* possède 30 309 tonnes de port en lourd.

[2] Le dictionnaire de l'APL indique que le *Saguenay* possède 31 533 tonnes de port en lourd.

[3] Le dictionnaire de l'APL indique que le *Lake Wabush* possède une longueur de 217,03 mètres.

Source: Lloyd's Register of Ships 1984-85.

Table 5.10

EXAMPLES: DRY BULK CARRIERS (30 000 to 35 000 DEADWEIGHT TONS) CANADIAN LAKE SHIPS

(Metric Data)

							Pilotage Units		
		Deadweight Tonnage	Length (L)	Breadth (B)	Depth (D)	L/B	B2 x D / 100	L x B x D / 850	L x B x D/850 (length limited to 7.5 breadth)
1.	*Selkirk Settler*	35 315	222.54	23.17	14.64	9.60	78.59	88.81	69.34
2.	*Algobay*	35 028	222.51	23.22	14.18	9.58	76.45	86.19	67.46
3.	*AlgoLake*	31 040	222.51	23.02	14.18	9.67	75.14	85.45	66.30
4.	*Algoport*	32 483	200.57	23.22	14.18.	8.64	76.45	77.69	67.46
5.	*Algosoo*	31 574	222.51	22.99	13.57	9.68	71.72	81.67	63.28
6.	*Algowood*	31 355	222.51	23.19	14.18	9.60	76.26	86.08	67.29
7.	*John B. Aird*	30 958	222.51	23.47	14.20	9.48	78.22	87.24	69.02
8.	*H.M. Griffith*	31 585	222.51	22.94	14.18	9.70	74.62	85.15	65.84
9.	*J.W. McGiffin*	33 402	222.51	22.94	14.18	9.70	74.62	85.15	65.84
10.	*Jean Parisien*	33 309 [1]	224.37	22.94	14.18	9.78	74.62	85.86	65.84
11.	*Louis R. Desmarais*	33 084	222.51	22.99	14.18	9.68	74.95	85.34	66.13
12.	*Saguenay*	22 267 [2]	222.54	22.99	12.10	9.68	63.95	72.83	56.43
13.	*Tadoussac*	29 262	222.59	22.94	12.78	9.70	67.25	76.77	59.34
14.	*Lake Wabush*	32 254	222.51 [3]	23.22	12.81	9.58	69.07	77.86	60.94
15.	*Canadian Century*	31 091	222.51	22.94	13.72	9.70	72.20	82.39	63.71
16.	*Canadian Enterprise*	33 938	222.49	23.17	14.20	9.60	76.23	86.12	67.26
17.	*Canadian Navigator*	32 279	222.18	23.17	12.35	9.59	66.30	74.80	58.50
18.	*Canadian Olympic*	31 250	222.46	22.92	14.74	9.71	77.43	88.42	68.32
19.	*Canadian Progress*	31 751	222.51	22.94	14.18	9.70	74.62	85.15	65.84
20.	*Canadian Transport*	34 066	222.59	23.17	14.20	9.61	76.23	86.16	67.26
	Average	32 215	221.50	23.08	13.85	9.60	73.75	83.26	65.07

1 The LPA dictionary list gives the *Jean Parisien*'s deadweight tonnage as 30 309.

2 The LPA dictionary list gives the *Saguenay*'s deadweight tonnage as 31 533.

3 The LPA dictionary list gives the *Lake Wabush*'s length as 217.03 metres.

Source: Lloyd's Register of Ships 1984-85.

Graphique 5.1

UNITES DE PILOTAGE PAR RAPPORT AU TONNAGE DE PORT EN LOURD

Navires de vrac sec – 30 000 à 35 000 tonnes de port en lourd

(navires canadiens des Grands Lacs et navires de haute mer)

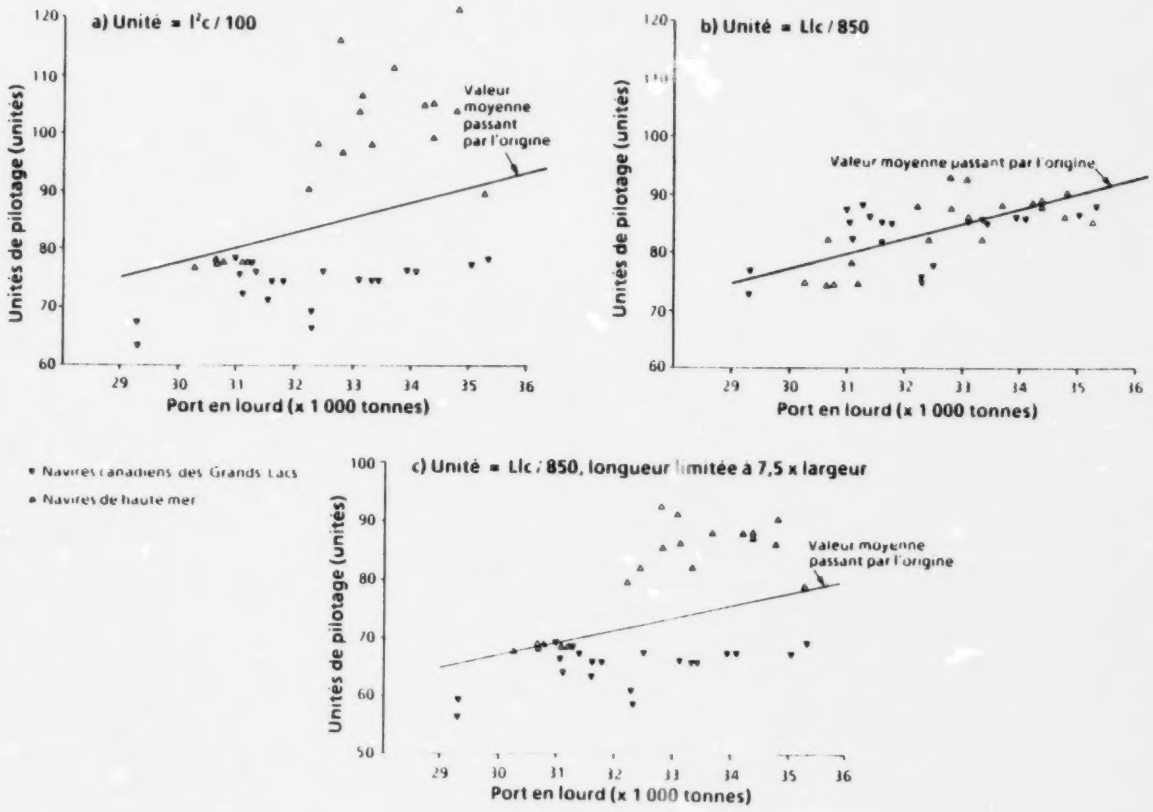
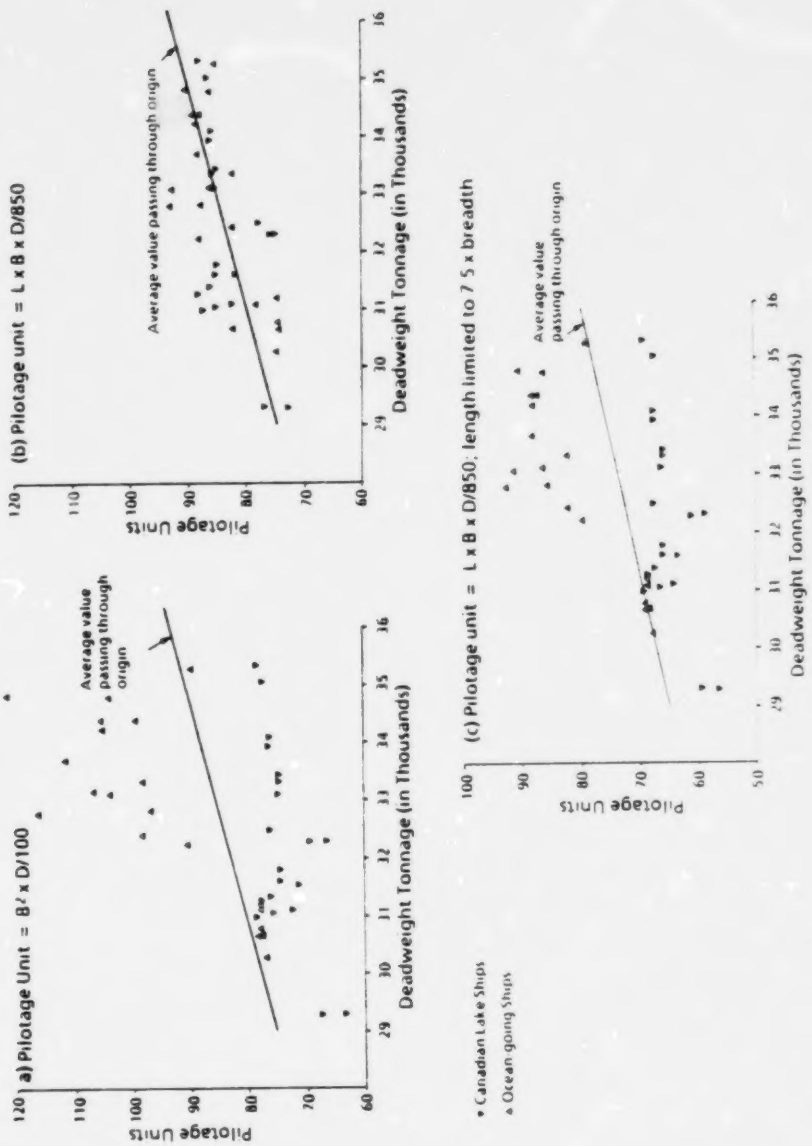


Figure 5.1
PILOTAGE UNITS COMPARED WITH DEADWEIGHT TONNAGE
Dry Bulk Carriers - 30 000 to 35 000 Deadweight Tons
(Canadian Lake Ships and Ocean-going Ships)



navires de vrac sec de haute-mer servant à transporter les grains en provenance ou à destination des ports du Saint-Laurent (voir le tableau 5.11). Les port en lourd de l'ensemble de ces navires varie entre 30 000 et 35 000 tonnes. Les graphiques 5.1a, et 5.1b, illustrent la répartition des navires selon que les unités de pilotages sont calculées suivant la formule existante

$$\frac{(l^2 x c)}{100}$$ *ou suivant la formule proposée*

$$\frac{(L x l x c)}{850}$$ *respectivement.*

Le graphique 5.1a, indique qu'en moyenne, le nombre d'unités de pilotage des navires de haute mer est supérieur de 30 % au nombre des unités de pilotage des navires des Grands Lacs. Cette différence est significative puisque les navires sont semblables quant au port en lourd et à la fonction commerciale.

Le graphique 5.1b indique que le calcul des unités de pilotage selon la formule proposée résulte en une moins grande dispersion et en l'établissement de droits de pilotage plus uniformes entre les navires de haute mer. Tout comme pour l'*Etrema* et l'*Algowest*, la différence entre les deux catégories de navires est considérablement réduite. En fait, le nombre des unités de pilotage des navires de haute mer est, en moyenne, supérieur de 1 % à celui des navires des Grands Lacs.

Les constatations suivantes s'imposent:

1. Si l'on mesure les dimensions du navire en tenant compte de la longueur, de la largeur et du creux (L x l x c), on en arrive à une certaine uniformité quant aux droits de pilotage imposés aux navires de haute mer.

2. La formule proposée élimine du tarif existant l'élément qui attribue aux navires des Grands Lacs affectés au transport des grains un nombre d'unités de pilotage inférieur à celui qui est attribué aux navires de haute mer qui transportent des grains.

bulk carriers carrying grain to and from St. Lawrence ports (see Table 5.11). Both groups of ships have a deadweight tonnage of between 30 000 and 35 000. Figures 5.1(a) and 5.1(b) illustrate this comparison using calculations of pilotage units under the current formula,

$$\frac{(B^2 x D)}{100}$$ *, and under the proposed formula,*

$$\frac{(L x B x D)}{850}$$ *, respectively.*

Figure 5.1(a) shows that on average, ocean-going ships have 30% more pilotage units than lake ships. This difference is significant considering that both types of ships have similar deadweight tonnage and trading functions.

Figure 5.1(b) shows that the calculation of pilotage units under the proposed formula results in less dispersion and greater uniformity in pilotage charges for ocean-going ships. As in the comparison of the *Etrema* and the *Algowest*, the difference between the two types of ships is greatly reduced. On average, the number of pilotage units for ocean-going ships is 1% higher than that of lake ships.

The following observations can be made:

1. The proposed formula for measuring ship dimensions (L x B x D) provides greater uniformity in pilotage charges for ocean ships.

2. The proposed formula eliminates a feature of the current tariff whereby lake ships carrying grain are assessed fewer pilotage units than ocean-going ships carrying grain.

Tableau 5.11

EXEMPLES DE NAVIRES DE VRAC SEC (30 000 À 35 000 TONNES DE PORT EN LOURD) NAVIRES DE HAUTE MER QUI ONT RÉCEMMENT CHARGÉ DU GRAIN DANS LE SAINT-LAURENT

(données en métrique)

						Unités de pilotage			
		Port en lourd (tonnes)	Longueur (L)	Largeur (l)	Creux (c)	L/l	l^2c/100	Llc/850	Llc/850 (longueur limitée à 7,5 x largeur)
1.	*Sealink*	35 267	196,02	24,29	15,22	8,07	89,80	85,26	79,24
2.	*Aptmariner*	31 200	188,75	23,14	14,51	8,16	77,70	74,56	68,56
3.	*Archigetis*	34 368	185,53	26,07	15,52	7,12	105,48	88,31	88,31
4.	*Novo Mesto*	34 803	180,04	28,45	15,02	6,33	121,57	90,51	90,51
5.	*Arctic Troll*	32 786	183,32	26,88	16,01	6,82	115,68	92,81	92,81
6.	*Arietta*	34 761	184,36	26,12	15,24	7,06	103,98	86,34	86,34
7.	*Erika Bolten*	33 054	196,32	25,86	15,50	7,59	103,65	92,58	91,46
8.	*Belo Mundo*	33 663	182,20	27,03	15,22	6,74	111,20	88,18	88,18
9.	*Broompark*	30 670	188,17	23,17	14,51	8,12	77,90	74,43	68,74
10.	*Winedrop*	34 208	185,50	26,04	15,50	7,12	105,10	88,08	88,08
11.	*Cassinga*	32 208	202,34	24,46	15,12	8,27	90,46	88,04	79,82
12.	*Darya Ma*	30 750	188,22	23,17	14,51	8,12	77,90	74,45	68,74
13.	*Doce Gulf*	30 689	205,52	23,07	14,51	8,91	77,23	80,94	68,14
14.	*Eglantine*	31 065	196,58	22,97	14,71	8,56	77,61	78,14	68,48
15.	*Ermis*	30 255	190,02	22,99	14,51	8,27	76,69	74,57	67,67
16.	*Maistros*	33 336	182,61	25,66	14,91	7,12	98,17	82,19	82,19
17.	*Silvaplana*	32 413	182,58	25,66	14,89	7,12	98,04	82,07	82,07
18.	*Finnfalcon*	32 813	195,18	25,32	15,12	7,71	96,93	87,91	85,53
19.	*Kildonan Venture*	33 109	183,52	26,67	15,02	6,88	106,84	86,49	86,49
20.	*Gothic Chief*	34 383	196,27	26,01	14,64	7,55	99,04	87,93	87,39
	Moyenne	32 790	189,65	25,15	15,01	7,58	95,55	84,19	80,94

Source: Lloyd's Register of Ships 1984-85.

Table 5.11

EXAMPLES: DRY BULK CARRIERS (30 000 to 35 000 DEADWEIGHT TONS)
OCEAN-GOING SHIPS HAVING RECENTLY CARRIED GRAIN ON THE ST. LAWRENCE

(Metric Data)

	Deadweight Tonnage	Length (L)	Breadth (B)	Depth (D)	L/B	Pilotage Units: B2 x D / 100	Pilotage Units: L x B x D / 850	Pilotage Units: L x B x D/850 (length limited to 7.5 breadth)
1. *Sealink*	35 267	196.02	24.29	15.22	8.07	89.80	85.26	79.24
2. *Aptmariner*	31 200	188.75	23.14	14.51	8.16	77.70	74.56	68.56
3. *Archigetis*	34 368	185.53	26.07	15.52	7.12	105.48	88.31	88.31
4. *Novo Mesto*	34 803	180.04	28.45	15.02	6.33	121.57	90.51	90.51
5. *Arctic Troll*	32 786	183.32	26.88	16.01	6.82	115.68	92.81	92.81
6. *Arietta*	34 761	184.36	26.12	15.24	7.06	103.98	86.34	86.34
7. *Erika Bolten*	33 054	196.32	25.86	15.50	7.59	103.65	92.58	91.46
8. *Belo Mundo*	33 663	182.20	27.03	15.22	6.74	111.20	88.18	88.18
9. *Broompark*	30 670	188.17	23.17	14.51	8.12	77.90	74.43	68.74
10. *Winedrop*	34 208	185.50	26.04	15.50	7.12	105.10	88.08	88.08
11. *Cassinga*	32 208	202.34	24.46	15.12	8.27	90.46	88.04	79.82
12. *Darya Ma*	30 750	188.22	23.17	14.51	8.12	77.90	74.45	68.74
13. *Doce Gulf*	30 689	205.52	23.07	14.51	8.91	77.23	80.94	68.14
14. *Eglantine*	31 065	196.58	22.97	14.71	8.56	77.61	78.14	68.48
15. *Ermis*	30 255	190.02	22.99	14.51	8.27	76.69	74.57	67.67
16. *Maistros*	33 336	182.61	25.66	14.91	7.12	98.17	82.19	82.19
17 *Silvaplana*	32 413	182.58	25.66	14.89	7.12	98.04	82.07	82.07
18. *Finnfalcon*	32 813	195.18	25.32	15.12	7.71	96.93	87.91	85.53
19. *Kildonan Venture*	33 109	183.52	26.67	15.02	6.88	106.84	86.49	86.49
20. *Gothic Chief*	34 383	196.27	26.01	14.64	7.55	99.04	87.93	87.39
Average	32 790	189.65	25.15	15.01	7.58	95.55	84.19	80.94

Source: Lloyd's Register of Ships 1984-85.

3. Si l'on calculait les unités de pilotage selon la formule proposée, on attribuerait aux navires de vrac sec de haute mer un nombre d'unités de pilotage à peu près semblable à celui qui serait attribué aux navires des Grands Lacs de même port en lourd.

L'architecte naval McArthur nous a suggéré lors de son témoignage de limiter la longueur à sept fois et demie la largeur si nous décidions de choisir une formule qui tiendrait compte de la longueur, de la largeur et du creux. Le procureur de la DMA a repris cette suggestion lors de sa plaidoirie. La colonne de droite des tableaux 5.10 et 5.11 montre quelles seraient les unités de pilotage si elles étaient calculées en limitant ainsi la longueur à sept fois et demie la largeur, si le rapport longueur/largeur est supérieur à 7,5. Le graphique 5.1c, illustre les résultats correspondants. Une telle formule aurait pour effet d'éliminer, dans une large mesure, le manque d'uniformité engendré par la formule existante à l'égard des navires de haute mer. Le nombre d'unités de pilotage attribuées aux navires de haute mer demeurerait supérieur au nombre d'unités de pilotage attribuées aux navires des Grands Lacs. L'écart serait légèrement réduit: 24 % au lieu de 30 %.

La suggestion de M. McArthur pourrait donc constituer une étape vers la normalisation du calcul des unités de pilotage qui permettrait d'atténuer l'effet combiné d'un changement de la formule tarifaire et d'une augmentation tarifaire (les fameux "doubles impacts" de 1974.). Cette suggestion est à retenir.

La dernière question en litige a été soulevée par la CPBSL et la DMA. Il s'agit de l'allégation à l'effet que la formule existante tient compte du rendement économique des navires des Grands Lacs et non de leur rendement technique. Nous pensons ne pas devoir tenir compte de ce genre d'argument dans l'établissement d'un tarif de droits de pilotage. Si nous en tenions compte, n'y aurait-il pas lieu de tenir également compte d'autres aspects de la performance des navires, tels le rendement énergétique, le rendement écologique, etc.? Nous n'en finirions plus d'ajouter des variables qui n'ont pas grand-chose à voir avec les difficultés de pilotage.

Après avoir entendu les divers témoins qui ont traité de la question, après avoir étudié les

3. Under the proposed formula for measuring ship dimensions, ocean-going dry bulk carriers would be assessed about the same number of pilotage units as lake ships of the same deadweight tonnage.

In his testimony, Naval Architect McArthur suggested that if a formula were chosen that included length, breadth and depth, length should be limited to 7.5 times the breadth of the ship. Counsel for the DMA took up this suggestion in his argument. The implications in terms of pilotage units of so modifying length, where the length-to-breadth ratio is greater than 7.5, are shown in the right-hand column of Tables 5.10 and 5.11, and illustrated in Figure 5.1(c). Such a formula would remove much of the lack of uniformity for ocean-going ships that exists under the current formula. Ocean-going ships would still be assessed a higher number of pilotage units than lake ships; the difference between them would drop slightly, from 30% to 24%.

Andrew McArthur's suggestion might thus be a step toward standardization in calculating pilotage units, which would alleviate the combined effect of a change in the tariff formula and a tariff increase (the "double impact" referred to so often in 1974). This suggestion should be adopted.

A last point in dispute was brought up by the CLSLP and the DMA. They argued that the current formula took into account the economic performance of lake ships, not their technical performance. Our opinion is that this type of argument is inappropriate in establishing a tariff of pilotage charges. If this argument were taken into acccount, would not other aspects of ships' performance, such as energy performance and ecological performance, also have to be considered? There would be no end to variables that have little bearing on pilotage difficulties.

After having heard testimony from various witnesses about this matter, studied the

documents qui nous ont été soumis et après avoir analysé la situation ainsi que les résultats de la formule existante, nous en venons à la conclusion qu'il est juste et raisonnable de tenir compte de la longueur du navire dans le calcul des unités de pilotage, quelle que soit la circonscription. Nous recommandons donc que le calcul des unités de pilotage tienne compte de la longueur du navire.

(iii) Le tirant d'eau et l'importance relative des éléments de la formule

Tous les opposants ont noté que l'on avait éliminé de la formule, dans la circonscription 1, le "facteur temps" qui tenait compte du tirant d'eau.

Lorsqu'elle nous a donné les raisons qui ont motivé l'adoption de la nouvelle formule pour la circonscription 1, l'APL ne nous a pas fourni beaucoup d'explication au sujet de l'exclusion du tirant d'eau, si ce n'est que la surcharge de tirant d'eau reflétait la grande difficulté de pilotage des navires à fort tirant d'eau. L'APL n'a pas donné plus d'explication quant à la valeur relative des deux membres de la formule tarifaire: selon la formule existante, les unités de pilotage engendrent environ 64 % des recettes et le facteur temps, environ 36 %. Selon la formule proposée, les unités de pilotage multipliées par les heures engendreraient 97 % des recettes et la surcharge de tirant d'eau, 3 %.

L'AONSL ne s'est pas prononcée à ce sujet.

La FMC a présenté une analyse de l'incidence d'une faible profondeur d'eau sur la conduite d'un navire. Dans de telles conditions, le navire est plus difficile à manoeuvrer et on doit donner un plus grand angle au gouvernail pour changer de cap. L'incidence est d'autant plus grande que la différence entre la profondeur de l'eau et le tirant d'eau est minime. Les architectes navals Boisseau et McArthur ont reconnu, tout comme l'architecte naval Doust, que le tirant d'eau est un élément très important. Un grand nombre des pièces et des documents de référence qui ont été déposés confirment également cette opinion. De plus, le capitaine Charles Pouliot, un pilote de la circonscription 1, nous a décrit avec force détails

documents submitted and analysed the situation and the effects of the current tariff, we conclude that including ship length in the calculation of pilotage units is fair and reasonable in any district. We therefore recommend that the calculation of pilotage units take ship length into account.

(iii) Draught and the Relative Importance of Formula Components

All of the objectors noted that in District No. 1 the time factor, which takes draught into account, had been eliminated from the formula.

In giving its reasons for adopting a new formula in District No. 1, the LPA did not offer much explanation for eliminating draught, except to note that the draught surcharge reflected the extreme difficulty of piloting ships with deep draught. Nor did the LPA provide a fuller explanation of the relative value of the two components of the tariff formula; under the current formula, pilotage units generate approximately 64% of revenue and the time factor approximately 36%. Under the proposed formula, pilotage units multiplied by hours would generate 97% of revenue and the draught surcharge 3%.

The AONSL voiced no opinion on this matter.

The SFC submitted an analysis of the effect of shallow water on a ship's steering performance. Under these conditions, a ship is more difficult to manoeuvre and a greater degree of rudder is required to change course. The magnitude of this effect varies inversely with the difference between depth of water and draught. Naval Architects Boisseau, McArthur and Doust acknowledged that draught is a very important factor. A great many exhibits and reference documents submitted also confirm this view. Further, testimony from Captain Charles Pouliot, a pilot in District No. 1, described in great detail the difficulties of piloting deep-draught ships between Québec and Trois-Rivières. It was also stated that a pilot's first

combien il est difficile de piloter un navire à fort tirant d'eau entre Québec et Trois-Rivières. On nous a également dit que le premier renseignement que le pilote demandait en montant à bord du navire concernait le tirant d'eau.

Il semble également exister un consensus entre la DMA, la FMC et la CPBSL à l'effet que le tirant d'eau devrait être multiplié par le nombre d'heures que dure un voyage et que ce membre de la formule devrait engendrer 40 % des recettes tel que la Commission l'avait décidé dans sa *décision C.T.E. 1-75*. Nous n'avons entendu aucune preuve au contraire et notre enquête ne nous a rien révélé qui nous incite à vouloir changer ces proportions.

Eu égard à la preuve que nous avons entendue et aux résultats de notre enquête, nous considérons que l'incidence du tirant d'eau sur les difficultés de pilotage est telle que le tirant d'eau doit être un élément de la formule tarifaire et qu'en l'absence de preuve au contraire, le membre de la formule qui contient le tirant d'eau doit engendrer 40 % des recettes.

De quelle façon la formule devrait-elle tenir compte du tirant d'eau?

La FMC a proposé une formule tarifaire qui reflète les forces hydrodynamiques, fondée sur le facteur du pied de pilote (KCF) dont nous avons déjà expliqué les caractéristiques ailleurs. Cependant, comme nous l'avons indiqué, même si en théorie cette méthode est une excellente façon de calculer, de façon précise et exacte, les difficultés de pilotage, nous n'en recommandons pas l'adoption car, d'un point de vue pratique, son application serait à la fois arbitraire et complexe.

Arbitraire, parce que, pour simplifier la procédure, la mesure du niveau ne serait prise qu'à un endroit dans la circonscription, à la même heure de la journée tous les jours. Or, le niveau d'eau peut varier d'un endroit à l'autre de la circonscription et d'une heure à l'autre de la journée.

Complexe, car il faudrait alors faire entrer une autre variable dans le calcul de la formule. De plus, cette variable serait multipliée par une formule elle-même variable selon la valeur du rapport de la profondeur de l'eau sur le tirant d'eau. Toutes ces variables multiplient les

question on boarding a ship concerned its draught.

Consensus also seems to exist between the DMA, the SFC and the CLSLP that draught should be multiplied by the number of hours a trip lasts and that this component of the formula should generate 40% of revenue, as recommended by the Commission in *Decision W.T.C. 1-75*. We have heard no evidence to the contrary, and our investigation has revealed nothing that makes us want to change this proportion.

Considering the evidence heard and the results of our investigation, we consider that the effect of draught on pilotage difficulty is such that draught must be included in the tariff formula and that, considering the lack of evidence to the contrary, the formula component based on draught should generate 40% of revenue.

How should the formula take draught into account?

The SFC proposed a tariff formula reflecting hydrodynamic forces and based on the KCF (explained elsewhere). However, as we have said, although in theory this method is an excellent means of precisely and accurately calculating pilotage difficulty, we do not recommend that it be adopted because from a practical point of view it would be both arbitrary and complicated to apply.

It would be arbitrary because, to simplify the procedure, water level would only be measured at one location in the district, at the same time each day. Water level can vary from one location to another within the district and from time to time during the day.

It would be complicated because another variable would then have to be introduced into the formula calculation. This variable would also be multiplied by a formula that would itself vary according to the depth-of-water/draught ratio. All these variables multiply the risk of

risques d'erreur. Nous ne pouvons oublier l'erreur commise par le personnel de l'APL qui ne s'est pas rendu compte qu'il y avait une inexactitude dans le *Lloyd's Register of Shipping* quant au tirant des porte-conteneurs de CAST (pièce APL-161) et qui avait inscrit le tirant d'eau erroné sans même se poser de questions. Il y a déjà assez de possibilités pour le personnel de l'APL de se tromper qu'il ne nous paraît souhaitable de les multiplier! D'autre part, la complexité du calcul ajouterait certainement aux frais administratifs imputables à la facturation. Finalement, la quantité de variables rendrait difficile à prédire, tant pour l'APL que pour les usagers, le montant exact qui serait perçu à ce titre; en soi, ce n'est pas une raison suffisante pour rejeter cette formule, mais additionnée aux autres, elle constitue une raison de plus pour que nous ne recommandions pas l'adoption du KCF.

Au cours de son témoignage, M. J.B. Gaertner, l'expert de la FMC, a noté que le KCF est, sur le plan statistique, étroitement lié au tirant d'eau. On peut conclure de cette relation étroite que le tirant d'eau est une façon de mesurer, de façon approximative, le KCF et les forces hydrodynamiques qu'il est censé représenter. La DMA et la CPBSL ont relevé ce point et nous ont dit que, quant à elles, le tirant d'eau est une mesure suffisamment précise. Le procureur de la FMC a convenu que si l'utilisation du KCF engendrait des complications d'ordre pratique trop grandes, le KCF pourrait être remplacé, de façon avantageuse, par le tirant d'eau.

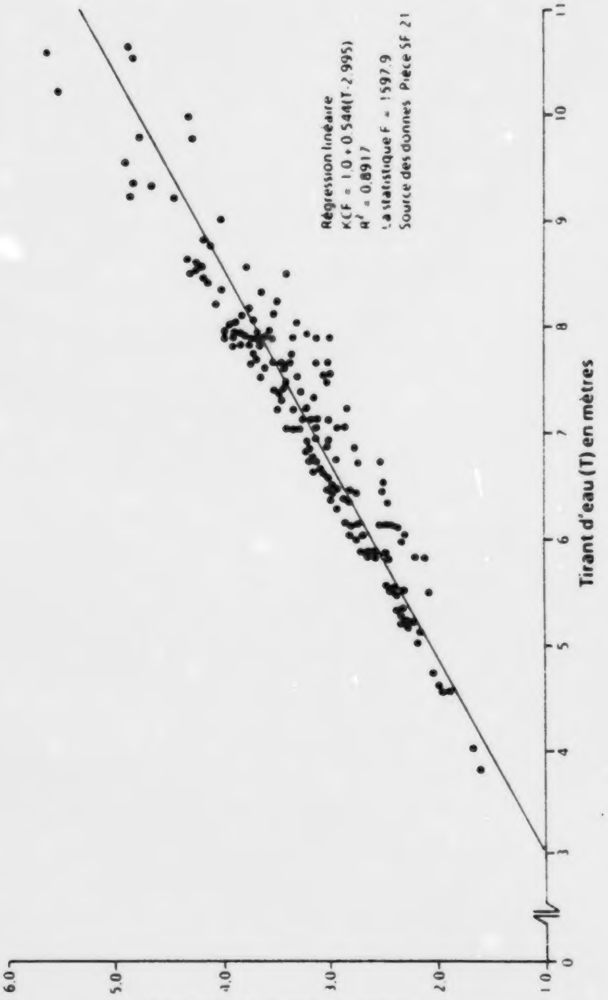
Nous avons poursuivi notre enquête en étudiant la relation entre le KCF et le tirant d'eau à l'aide des données sur le niveau de l'eau et sur le tirant d'eau contenues à la pièce SF-21 et de la courbe représentant la relation hydrodynamique que l'on retrouve à l'annexe 7 de la pièce SF-17. On retrouve les résultats de notre étude pour la circonscription 1 au graphique 5.2 qui démontre que l'on peut assimiler le KCF à une équation linéaire du tirant d'eau. L'une des conclusions que l'on peut en tirer est que le facteur tirant d'eau est plus important que le facteur niveau de l'eau. D'autre part, le KCF n'est pas directement proportionnel au tirant d'eau mais est plutôt une fonction linéaire du tirant d'eau duquel il faut soustraire 3 mètres.

error. We cannot forget the error made by LPA personnel who were unaware of an inaccuracy in the Lloyd's Register of Shipping concerning the depth of CAST container ships (Exhibit LPA-161) and who had registered the incorrect depth without a second thought. There are already enough opportunities for LPA personnel to make mistakes without adding to them. In addition, the complexity of the calculation would certainly add to administrative costs to be invoiced. Lastly, the number of variables would make it difficult for both the LPA and users to forecast the exact amount to be collected; this is not sufficient reason in itself to reject the formula, but it is one more reason we do not recommend that the KCF be adopted.

An expert witness called by the SFC, Mr. J.B. Gaertner, stated that statistically, the KCF was closely related to draught. Because of this close correspondence, the inference is that draught is in fact a proxy for the KCF and the hydrodynamic forces which it is argued the KCF represents. The DMA and the CLSLP made this point and argued that in their opinion draught was a sufficiently accurate measurement. Counsel for the SFC agreed that should the KCF prove impractical, it could well be replaced by draught.

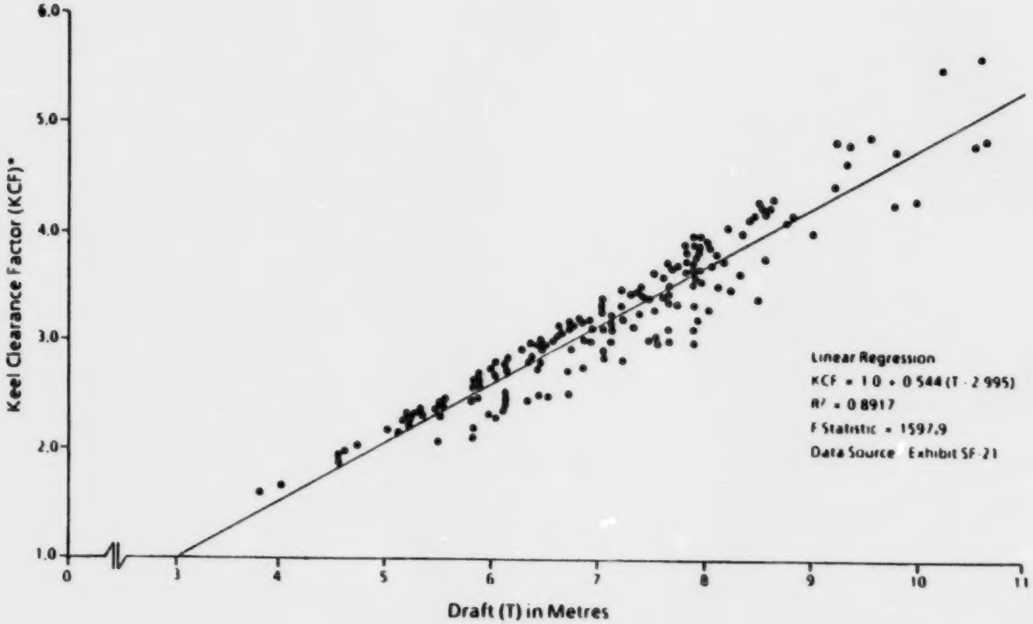
We continued our investigation by examining the relationship between the KCF and draught, using the data on water level and draught presented in Exhibit SF-21 and the curve representing the hydrodynamic relationship presented in Appendix 7 to Exhibit SF-17. The results for District No. 1 are presented in Figure 5.2, which indicates that the KCF can indeed be approximated by a linear equation of draught. One conclusion is that it would appear that the draught factor is more important than water level factor in explaining variations in hydrodynamic forces on the St. Lawrence. However, the KCF is not directly proportional to draught, but is a linear function of draught less 3 metres. A similar comparison for the

Graphique 5.2
FACTEUR DU PIED DE PILOTE (KCF) PAR RAPPORT AU TIRANT D'EAU
CIRCONSCRIPTION 1



*N.B. La valeur du KCF = 1,0 indique que les forces hydrodynamiques sont les mêmes qu'en eau profonde

Figure 5.2
KEEL CLEARANCE FACTOR (KCF) VERSUS DRAUGHT
DISTRICT No. 1



*KCF = 1.0 indicates hydrodynamic forces equal to those in deep water

Une étude semblable pour la section Saint-François de la circonscription 2 donnerait des résultats comparables.

C'est pourquoi il y a lieu de croire qu'une formule tarifaire qui ne tiendrait compte que du tirant d'eau résulterait en des droits de pilotage pour les navires à faible tirant d'eau qui seraient supérieurs à ce qu'ils devraient être si on ne tenait compte que de la difficulté de pilotage en eau peu profonde.

Les résultats de cette analyse nous permettent de porter un jugement sur la surcharge de tirant d'eau proposée par l'APL. Cette surcharge n'est imposée qu'aux navires dont le tirant d'eau est supérieur à 9,15 mètres. Le tarif proposé impose un droit horaire qui croît de façon exponentielle à chaque 0,15 mètre (6 pouces) de tirant d'eau (voir le tableau 5.12). Une telle façon de calculer les droits ne nous paraît ni juste ni raisonnable. En effet, cette surcharge ne tient pas compte des difficultés de piloter les navires dont le tirant d'eau est inférieur à 9,15 mètres. De plus, l'augmentation exponentielle des droits en fonction de l'augmentation du tirant d'eau n'est pas juste.

Tableau 5.12

LA SURCHARGE DE TIRANT D'EAU:

DROITS DE PILOTAGE PAYABLES, 1986

	Tirant d'eau (pieds)	(mètres)	Droits horaires ($)
Moins de	30,0	9,15	0
	30,5	9,30	5,314
	31,0	9,45	11,252
	31,5	9,60	17,814
	32,0	9,75	25,000
	32,5	9,90	32,810
	33,0	10,05	41,244
	33,5	10,20	50,302
	34,0	10,35	59,984
	34,5	10,50	70,290
	35,0	10,65	81,220
	35,5	10,80	92,774
	etc.	etc.	

L'APL a justifié cette surcharge en alléguant que les gros navires ont la capacité de payer des droits plus élevés. Tel que nous l'avons indiqué ailleurs, il ne nous semble pas approprié de tenir compte du rendement économique des navires dans l'établissement d'un tarif de droits de pilotage.

St. François section of District No. 2 would show the same result.

These relationships suggest that a tariff formula based solely on draught in unmodified form results in higher pilotage charges for ships with small draught than would be the case were the tariff to reflect pilotage difficulty related to shallow water effects.

The results of this analysis also lead us to a conclusion about the draught surcharge proposed by the LPA. The surcharge applies only to ships with a draught of over 9.15 metres. The proposed tariff assesses an hourly charge that increases exponentially for every 0.15 metres (6 inches) of draught (see Table 5.12). We consider such a method of calculating charges unfair and unreasonable. It fails to recognize the difficulties of piloting vessels whose draught is less than 9.15 metres, and the exponential increase in pilotage charges as a function of increasing draught is unfair.

Table 5.12

DRAUGHT SURCHARGE:

PILOTAGE CHARGES PAYABLE, 1986

	Draught (Feet)	(Metres)	Rate Per Hour $
Under	30.0	9.15	0
	30.5	9.30	5.314
	31.0	9.45	11.252
	31.5	9.60	17.814
	32.0	9.75	25.000
	32.5	9.90	32.810
	33.0	10.05	41.244
	33.5	10.20	50.302
	34.0	10.35	59.984
	34.5	10.50	70.290
	35.0	10.65	81.220
	35.5	10.80	92.774
	etc.	etc.	

The LPA justified the surcharge by claiming that large vessels were able to pay higher pilotage charges. As indicated elsewhere, we do not consider it appropriate to take economic performance into account in establishing a tariff of pilotage charges.

Nous recommandons donc que la surcharge de tirant d'eau ne soit pas incluse dans la formule tarifaire parce qu'elle est discriminatoire, injuste et déraisonnable.

(iv) Les très petits navires

Tant le tarif existant que le tarif proposé prévoient un nombre minimum d'unités de pilotage, soit 25. Les membres de l'AONSL se sont opposés à cette règle qu'ils estiment injuste et déraisonnable à l'endroit des navires qui en sont frappés.

Le procureur de l'AONSL a souligné au cours de sa plaidoirie que, toutes proportions gardées, le rapport frais de pilotage/tonnes transportées est beaucoup plus grand pour les petits navires que pour les bateaux de plus grandes dimensions.

La capacité de gagner et, par conséquent, la capacité de payer des petits navires est fonction de leur tonnage. Leur capacité de concurrencer les autres navires et les autres modes en est donc directement affectée. Le procureur de l'AONSL est même allé jusqu'à suggérer que les navires de moins de 3 000 tonnes de tonnage enregistré ou de 7 000 tonnes de port en lourd, soit tous ceux de 25 unités ou moins selon la formule actuelle, ne soient plus assujettis au pilotage obligatoire. Nous désirons faire remarquer immédiatement qu'une telle recommandation n'est pas de notre ressort. Nous n'avons donc même pas considéré la question. Comme autre possibilité, le procureur de l'AONSL nous a demandé de supprimer le nombre minimum des unités.

Les membres de la FMC n'exploitant aucun navire qui soit sujet au minimum, il ne s'agit donc pas là d'un problème qui ait beaucoup d'importance pour la Fédération maritime et elle ne nous a pas proposé de solution à ce sujet, laissant à ceux qui sont touchés le soin de le faire.

Le procureur de la DMA a souligné, dans sa plaidoirie, que l'une des objections à la formule existante était qu'elle avait pour résultat de faire payer aux petits bateaux plus que ce que les pilotes recevaient pour le service fourni. Il a souligné que les membres de l'AONSL n'étaient propriétaires que de quatre navires sujets au minimum. Du point de vue de la procédure, il a

We therefore recommend that the draught surcharge not be included in the tariff formula because it is discriminatory, unfair and unreasonable.

(iv) Very Small Ships

Both the current tariff and the proposed tariff provide for a minimum number of pilotage units: 25. Members of the AONSL objected to this rule, which they considered unfair and unreasonable for the ships affected.

In his argument, counsel for the AONSL noted that, all other things being equal, the ratio of pilotage charges to tons carried was much higher for small ships than for larger ones.

Small ships' earning capacity and, as a result, their ability to pay depends on their tonnage; thus their ability to compete with other ships and other means of transportation is also directly affected. Counsel for the AONSL went so far as to suggest that ships of under 3 000 registered tons or 7 000 deadweight tons (that is, all ships having 25 pilotage units or less under the current formula) no longer be subject to compulsory pilotage. We should say at once that this type of recommendation is not within our mandate, and as a result was not even considered. As another possibility, counsel for the AONSL requested that we eliminate the minimum number of pilotage units.

Since no SFC members operate ships subject to the minimum, it was not a question of relevance to the SFC and the SFC did not offer any suggestions, leaving the solution of this problem to those affected.

In argument, counsel for the DMA noted that one of the objections to the current formula was that it made small ships pay more than the amount pilots received for the service provided. He noted that AONSL members owned only four ships that were subject to the minimum. From a procedural point of view, he maintained that since the AONSL had filed its Notice of

soutenu que l'AONSL ayant déposé son avis d'opposition hors délai, elle n'était pas, strictement parlant, une opposante. Nous avons déjà expliqué plus haut les raisons pour lequelles nous avons accepté d'entendre l'AONSL durant l'audience.

Une analyse des droits de pilotage payés par les très petits navires révèle qu'en plus d'être sujets au minimum d'unités, la proportion des droits qu'ils paient en vertu du "facteur temps" (qui comprend la composante tirant d'eau) est plus grande que pour les autres navires. En effet, il semble qu'en 1984, plus de 50 % des droits ont été engendrés par ce membre de la formule alors que pour les autres navires, la proportion est de l'ordre de 40 %.

Si l'on regarde les deux membres de la formule en tenant compte des difficultés du pilotage dans le cas des très petits navires, il semble que ni l'un ni l'autre des membres de la formule ne soit évalué à sa juste mesure. En effet, si nous tenons pour acquis que la taille du navire est une mesure des difficultés de pilotage, l'imposition d'un minimum crée, dès le départ, une distorsion. D'autre part, tel que nous l'avons indiqué au chapitre précédent, si l'on tient compte du seul tirant d'eau des petits navires pour mesurer la difficulté de les piloter en eau peu profonde, on leur impose des droits trop élevés par rapport à ce qu'ils devraient payer.

À la rigueur, on pourrait justifier l'imposition d'un nombre minimum d'unités en invoquant le fait que cela correspond à des frais minimums tant au niveau de l'administration qu'au niveau de la rémunération des pilotes. Cependant, l'APL ne nous a apporté aucune preuve en ce sens. En fait, l'étude du contrat passé avec les PSLC révèle que le coût par affectation est de 84,11 $, qu'il n'y a pas de nombre minimum d'unités de pilotage et qu'on ne tient pas compte du tirant d'eau des petits navires. Quant au contrat avec la CPBSL, il prévoit une rémunération mais le montant est inférieur aux droits selon le tarif. Selon la pièce APL-51, les navires sujets au nombre minimum d'unités ont payé 1,44 million de dollars en droits de pilotage pour les voyages dans la circonscription 2 en 1984, alors que la CPBSL n'a reçu que 0,92 million de dollars à titre de rémunération, soit une différence de 56,5 %.

Objection late, it was not, strictly speaking, an objector. We have already explained the reasons which led us to agree to hear the AONSL at the hearing.

An analysis of pilotage charges paid by very small ships shows that not only are they assessed a minimum number of pilotage units, but the proportion of charges they pay under the time factor (which takes draught into account) is higher than that for other ships. It appears that in 1984, over 50% of charges were generated by this component of the formula, while for other ships the proportion was approximately 40%.

If the two components of the formula are considered from the perspective of pilotage difficulty in the case of very small ships, neither component of the tariff would appear to be fairly assessed. If we assume that ship size is a measurement of pilotage difficulty, the application of a minimum number of units immediately creates a distortion. On the other hand, as we indicated in the preceding chapter, the use of draught in unmodified form means that these ships are overcharged in relation to pilotage difficulty in shallow water.

At the limit, the application of a minimum number of pilotage units could be justified if the resulting pilotage charge corresponded to the minimum costs of administration and pilot remuneration. However, the LPA presented no such evidence. In fact, the current contract with the PSLC includes a cost per assignment of $84.11; there is no minimum number of pilotage units and no mention of small ships' draught. The contract with the CLSLP does provide for a minimum level of remuneration but the amount is lower than charges under the tariff. Exhibit LPA-51 indicates that in District No. 2 in 1984, ships subject to the the minimum number of units paid $1.44 million in pilotage charges for trips, while the CLSLP received only $0.92 million in remuneration, a difference of 56.5%.

Selon le tarif proposé, la situation demeurerait la même dans la circonscription 2 tandis que dans la circonscription 1, les petits navires continueraient d'être assujettis au nombre minimum d'unités mais bénéficieraient de l'exclusion de l'élément tirant d'eau. Cependant, la multiplication des unités de pilotage par le nombre d'heures serait à leur détriment puisque ce sont des navires relativement lents.

- Considérant que les droits facturés en vertu de la formule proposée pour la circonscription 2 seraient injustes et déraisonnables à l'endroit des petits navires;

- considérant que l'exclusion de l'élément tirant d'eau de la formule dans la circonscription 1 et la multiplication des unités de pilotage par les heures ne rendent pas les droits imposés aux petits navires plus justes ou plus raisonnables; et

- considérant que l'APL ne nous a fourni aucune preuve à l'effet qu'il y avait un montant minimum de frais à recouvrer lors de l'affectation d'un pilote pour un voyage,

nous en venons à la conclusion que l'imposition d'un nombre minimum d'unités de pilotage aux très petits navires n'est ni juste ni raisonnable et nous recommandons que le tarif ne contienne aucun nombre minimum d'unités de pilotage.

(v) Parallélisme entre les droits perçus et la rémunération payée

L'APL nous a dit que l'un de ses buts en instaurant des formules tarifaires distinctes était d'établir un certain parallélisme entre les droits perçus des usagers et la rémunération versée aux corporations de pilotes. En effet, l'APL s'est rendu compte que le montant des droits perçus n'évoluait pas de la même façon que le montant de la rémunération versée. Pour l'APL, ce parallélisme est une étape vers l'autonomie financière. L'autre raison donnée pour les formules différentes est le fait que les difficultés de pilotage ne sont pas les mêmes dans les deux circonscriptions.

Nous allons d'abord étudier la question de la différence dans les difficultés de pilotage, puis

Under the proposed formula, the situation would not change in District No. 2. In District No. 1, small ships would continue to be subject to the minimum number of pilotage units but would benefit from elimination of the draught component. However, multiplying pilotage units by the number of hours would be to their disadvantage since they are relatively slow ships.

- Whereas the charges claimed under the proposed formula for District No. 2 would be unfair and unreasonable for small ships;

- whereas eliminating the draught component from the formula in District No. 1 and multiplying pilotage units by hours does not make charges for small ships fairer or more reasonable; and

- whereas the LPA has submitted no evidence of a minimum cost to be recovered at the time of assigning a pilot to a trip;

we conclude that the application of a minimum number of pilotage units to very small ships is neither fair nor reasonable and we recommend that the tariff contain no minimum number of pilotage units.

(v) Parallelism Between Charges Collected and Remuneration Paid

The LPA stated that one of its objectives in establishing separate tariff formulas in the two districts was to create a degree of parallelism between charges collected from users and remuneration paid to pilot corporations. In effect, the LPA realized that the amount of revenue being earned was not evolving in the same way as remuneration paid. The LPA regarded this parallelism as a step toward financial self-sufficiency. The other justification cited for separate formulas for the two districts was the fact that pilotage difficulty is not the same in both districts.

We shall first examine the issue of the difference in pilotage difficulty and then deal

nous traiterons du parallélisme entre la rémunération et les droits.

De nombreux témoins nous ont parlé des diverses catégories de navires sujets au pilotage et de la répartition des navires à l'intérieur de ces catégories, des difficultés de pilotage propres à chaque circonscription, des problèmes opérationnels et de logistique quant à la disponibilité des pilotes.

La CPBSL a affirmé que les prévisions faites lors de l'audience de 1974 quant aux catégories de navires qui parcouraient le Saint-Laurent s'étaient réalisées à peu de choses près. Bien qu'il y ait plus de gros navires-citernes dans la circonscription 2, dans l'ensemble, la population des navires est la même dans les deux circonscriptions. D'ailleurs, comme nous l'avons mentionné plus tôt, le procureur de la CPBSL a rappelé dans sa plaidoirie que de 85 % à 90 % des navires qui vont des Escoumins à Québec poursuivent leur route vers Montréal. Pour la CPBSL, étant donné qu'on retrouve les mêmes navires dans les deux circonscriptions, on devrait utiliser le même tarif dans les deux circonscriptions.

Les PSLC soutiennent que les difficultés de pilotage ne sont pas les mêmes dans les deux circonscriptions. Entre Montréal et Québec, le chenal est relativement étroit et peu profond; les courants y sont forts. Une grande partie du chenal dans la circonscription 2 est plus large et plus profonde que dans la circonscription 1. Selon les PSLC, la formule tarifaire qui est utilisée en ce moment dans la circonscription 1 n'est pas adéquate, alors que la formule selon laquelle les pilotes sont rémunérés aux termes du contrat de services entre l'APL et les PSLC est satisfaisante. Les PSLC n'ont pas fait de commentaires quant à la formule à utiliser pour la circonscription 2 ni quant à la nécessité d'utiliser le même tarif dans les deux circonscriptions.

De la preuve que nous avons entendue, il ressort qu'il y a de grandes différences au niveau de l'exploitation entre les deux circonscriptions. Ces différences peuvent expliquer les différences qui existent au niveau des contrats. Dans la circonscription 2, les voyages sont en général des trajets complets entre Québec et les Escoumins. La majorité des pilotes résident à Québec. Ils font escale aux Escoumins, ils s'y reposent,

with parallelism between remuneration and revenues.

Many witnesses spoke of the various categories of ships subject to pilotage, the mix of ships within these categories, pilotage difficulty in each district and the operational and logistical problems encountered in deploying pilots.

The CLSLP argued that the categories of ships using the St. Lawrence had developed much as forecast at the 1974 hearing. While there are more large tankers in District No. 2, overall the types of ships are the same in the two districts. In addition, as mentioned earlier, counsel for the CLSLP noted in argument that between 85% and 90% of ships travelling from Les Escoumins to Québec continue to Montréal. The CLSLP considers that since the same ships are found in both districts, the same tariff should be applied in both districts.

The PSLC contended that pilotage difficulty is different in the two districts. Between Montréal and Québec, the channel is relatively narrow and shallow and is characterized by strong currents. For most of its length, the channel in District No. 2 is wider and deeper than in District No. 1. The PSLC argued that the current tariff formula in District No. 1 was inadequate, while the contract remuneration formula between the LPA and the PSLC was satisfactory. The PSLC made no comment on the formula to be used in District No. 2 or on the need for a uniform tariff in both districts.

From the evidence presented, we note major operational differences between the two districts. These differences may explain differences in the contracts. In District No. 2, trips more typically involve end-to-end voyages between Québec and Les Escoumins; most pilots are residents of Québec who layover, rest and wait in Les Escoumins and return to Québec either by piloting another ship or by land. If the

attendent et retournent à Québec en pilotant un autre navire ou par la route. Si le navire se déplace à destination ou en provenance d'un autre port de la circonscription, le pilote doit en revenir ou s'y rendre à partir de Québec. Dans la circonscription 1, on retrouve plus de courts voyages entre des ports situés entre Montréal et Québec. La vitesse des navires y est plus faible: 11 noeuds en moyenne, par opposition à 12,6 noeuds dans la circonscription 2. Il y a deux groupes de pilotes au lieu d'un; les pilotes résident à Québec, Trois-Rivières ou Montréal. Des autoroutes y longent le fleuve, de part et d'autre, ce qui facilite le déplacement des pilotes.

Comme nous n'étions pas présents lors de la négociation des contrats entre les corporations et l'APL et comme nous n'avons pas entendu beaucoup de preuves à ce sujet, il nous est difficile de retracer l'histoire de ces différences contractuelles. Les différences dans le pilotage peuvent expliquer qu'on tienne compte des heures dans la circonscription 1 alors que les unités de pilotage sont un montant fixé par voyage dans la circonscription 2. Les différences opérationnelles et les différences dans la population des navires peuvent aussi expliquer les différences entre les contrats.

Nous avons poursuivi notre enquête sur la population des navires suite à la preuve de la CPBSL à l'effet que malgré quelques différences dans la population des navires entre les deux circonscriptions, on y retrouvait dans l'ensemble le même genre de navires. Nous renvoyons le lecteur plus particulièrement aux pièces CPBSL-22A et 22B. Notre analyse révèle qu'en général, les navires sont plus gros dans la circonscription 2, qu'on les mesure suivant leur port en lourd ou suivant les unités de pilotage et que la formule tienne compte ou non de la longueur. Le tirant d'eau est, en moyenne, plus grand dans la circonscription 2. D'autre part, à cause du plus grand nombre de gros navires-citernes et du moins grand nombre de navires des Grands Lacs, le rapport moyen longueur/largeur est inférieur dans la circonscription 2 (7,60 par opposition à 7,85 dans la circonscription 1). Malgré ces légères différences, nous en venons à la conclusion que, de façon générale, les populations de navires sont à peu près identiques.

Nous ne sommes pas pilotes, mais selon ce que nous avons lu et entendu, nous croyons

ship travels to or from another port in the district, the pilot must return from this port or go to it from Québec. In District No. 1, there are more partial trips involving intermediate ports between Montréal and Québec; ship speeds are lower (11 knots on average compared to 12.6 knots in District No. 2); there are two groups of pilots instead of one; pilots are residents of Québec, Trois-Rivières or Montréal; and the river is paralleled on both shores by expressways, making pilot transfers convenient.

Since we were not present at the negotiation of the contracts between the corporations and the LPA, and since not much evidence was submitted about this matter, we find it difficult to trace the history of these contract differences. Differences in pilotage may account for the fact that hours are taken into account in District No. 1, while in District No. 2 pilotage units consist of a fixed charge per trip. Operational differences, as well as differences in types of ships, may also explain differences between the contracts.

As a result of evidence submitted by the CLSLP indicating that, in spite of some differences in the types of ships in each district, the same types of ships were generally found in both districts we continued our investigation of ship types. In particular, readers are referred to Exhibits CLSLP-22A and 22B. Our analysis shows that ships are usually larger in District No. 2, whether measured by deadweight tonnage or pilotage units and whether or not length is included in the formula. The average draught in District No. 2 is deeper; on the other hand, the greater numbers of large tankers and smaller numbers of lake ships there mean that the average length-to-breadth ratio in District No. 2 is lower (7.60, compared with 7.85 in District No. 1). In spite of these slight differences, we conclude that in general the same types of ships are found in both districts.

Although we are not pilots, we feel that from what we have read and heard we can accurately

pouvoir affirmer sans nous tromper que les difficultés de pilotage ne sont pas les mêmes dans les deux circonscriptions. Le chenal entre Montréal et Québec est plus étroit et moins profond qu'en aval de Québec. Un chenal plus étroit exige plus de précision dans la conduite du navire et crée plus de problèmes lors des recontres et des mouillages. À tirant d'eau égal, il est plus difficile de changer de cap en eau peu profonde. Par contre, les pilotes de la circonscription 2 doivent tenir compte des marées encore très importantes jusqu'à Québec. Ils doivent faire face à de sérieuses difficultés, entre autres à la traverse de l'Île d'Orléans de même qu'à l'embouchure du Saguenay.

Compte tenu de tout ce qui précède, nous n'acceptons pas l'argument de l'APL à l'effet qu'on peut expliquer et justifier les différences au niveau de la formule tarifaire en disant qu'elles tiennent compte des différences de pilotage entre les deux circonscriptions et des différences dans les contrats avec les deux corporations. Certes, nous reconnaissons le fait que les difficultés de pilotage ne sont pas les mêmes, mais le tarif proposé n'en tient pas vraiment compte. De plus, la formule tarifaire proposée pour la circonscription 2 ne tient pas compte de la longueur des petits navires, ni du fait qu'ils paieraient des droits très élevés. Quant à la formule proposée pour la circonscription 1, elle ne tient pas compte du tirant d'eau et impose une surcharge de tirant d'eau que nous jugeons discriminatoire.

Selon nous, les difficultés de pilotage ne sont que l'un des éléments dont il faille tenir compte dans l'établissement d'un tarif qui doit être juste et raisonnable et permettre à l'APL d'être financièrement autonome. Nous étudierons donc maintenant l'autre argument de l'APL en faveur de l'existence de deux formules différentes, à savoir le parallélisme entre les droits perçus et la rémunération versée.

Ce sont les préoccupations financières de l'APL qui sous-tendent cet argument. La marge brute d'autofinancement engendrée par le tarif qui sert à rémunérer les corporations est l'un des éléments importants de ce problème. L'APL prétend que le déséquilibre qui existe entre les deux la place dans une situation précaire quant au recouvrement de ses coûts. L'APL nous a fait remarquer que la taille des navires augmentait

state that pilotage difficulty is different in the two districts. The channel between Montréal and Québec is narrower and shallower than the channel downstream from Québec. A narrower channel requires greater precision in steering and creates more difficulty in passing situations and anchorings. Given equal draught, it is more difficult to change course in shallow water. On the other hand, pilots in District No. 2 must consider tides that are quite high as far inland as Québec. They are faced with major problems including the Île d'Orléans passage and the entrance to the Saguenay.

Considering these facts, we do not accept the LPA's argument that differences in the tariff formula can be explained and justified by stating that they reflect differences in pilotage between the two districts and differences in the contracts with the two corporations. We do recognize that the pilotage difficulties are different, but the proposed tariff does not really take this fact into account. In addition, the proposed tariff formula for District No. 2 does not incorporate the length of small ships or the fact that they are overcharged. The proposed formula for District No. 1 does not take draught into account and assesses a draught surcharge that we consider discriminatory.

We feel that pilotage difficulty is only one factor to be taken into account in establishing a fair, reasonable tariff that will enable the LPA to operate on a self-sustaining financial basis. We shall now examine the LPA's other argument for two different formulas: parallelism between revenues collected and remuneration paid.

The LPA's financial concerns are the basis for this argument. An important part of this problem is the cash flow generated by the tariff, which is used to pay the corporations. The LPA claimed that the imbalance between the two made cost recovery uncertain. The LPA noted that ship size was increasing and that a result, pilotage units defined in the service contracts and those defined in the tariff were no longer

et que, par conséquent, les unités de pilotage telles que définies aux contrats de service et les unités de pilotage définies au tarif n'évoluaient plus de la même façon. L'APL nous a soumis la pièce APL-19A à l'appui de cette allégation.

À partir des renseignements contenus à la pièce APL-19A, nous avons calculé le rapport entre les unités de pilotage aux termes des contrats et les unités de pilotage aux termes du tarif entre 1977 et 1984 dans le but de voir quelles sont les tendances de l'évolution de ces deux chiffres. Les résultats de nos calculs apparaissent au tableau 5.13.

Tableau 5.13

COMPARAISON DU RAPPORT DES UNITÉS SELON LES CONTRATS SUR LES UNITÉS SELON LE TARIF

	Circonscription 1	Circonscription 2
1977	28,55	3,091
1978	26,71	3,093
1979	26,60	3,057
1980	25,98	2,935
1981	26,63	3,014
1982	27,13	2,988
1983	27,56	3,006
1984	27,50	3,012
Moyenne	27,08	3,025

Source: Pièce APL-19A.

Dans la circonscription 1, le rapport entre les unités selon les contrats et les unités selon le tarif a diminué de 1977 à 1980, alors qu'il a augmenté pour les trois années suivantes. Le changement de ce rapport indique que les unités de pilotage selon les contrats n'ont pas évolué suivant les mêmes tendances que les unités selon le tarif. À moins qu'il ne soit attribuable à des modifications au tarif ou au contrat, ce changement indique que la situation se détériore.

Pour l'APL, la seule façon de remédier à la situation est d'utiliser une formule semblable pour les contrats et pour le tarif.

evolving in the same way. The LPA submitted Exhibit LPA-19A in support of this claim.

Using data from Exhibit LPA-19A, we calculated the ratio of contract pilotage units to units defined in the tariff, to determine trends in their evolution over the period 1977 through 1984. The results of our calculations are shown in Table 5.13.

Table 5.13

RATIO OF CONTRACT UNITS TO TARIFF UNITS

	District No. 1	District No. 2
1977	28.55	3.091
1978	26.71	3.093
1979	26.60	3.057
1980	25.98	2.935
1981	26.63	3.014
1982	27.13	2.988
1983	27.56	3.006
1984	27.50	3.012
Average	27.08	3.025

Source: Exhibit LPA-19A.

In District No. 1, the ratio of contract units to tariff units declined from 1977 to 1980 and increased over the next three years. The change in this ratio indicates that contract pilotage units did not evolve in the same way as tariff units. The increase is the ratio between 1980 and 1983 suggests that the LPA would indeed have seen the difference between the revenue and expenses narrow somewhat.

According to the LPA, the only way to remedy the situation is to use a similar formula in the contracts and in the tariff.

Nous sommes conscients des problèmes auxquels l'APL doit faire face; cependant, nous ne sommes pas convaincus que la solution proposée par l'APL soit la seule possible.

Appuyer un changement sur l'étude des tendances pendant une aussi courte période n'est pas sage. La période est trop courte. Les tendances entre 1980 et 1983 peuvent induire en erreur. On pourrait toujours prétendre que 1980 est une année exceptionnelle à cause de l'augmentation inhabituelle du trafic. Selon l'APL, l'écart provient de l'augmentation de la taille des navires. Cette prétention ne nous convainc pas; en effet, à l'exception de 1979, la taille moyenne des navires a augmenté chaque année de 1977 à 1984. Il ne semble donc y avoir aucun lien évident à part les variations du rapport entre les unités de pilotage et la taille moyenne des navires.

Nous avons analysé en détail au chapitre 4 la relation entre le trafic, le tarif et les contrats. Nous avons également traité ailleurs des problèmes attribuables au fait que l'APL n'a pas mis sur pied un mécanisme adéquat d'établissement des prévisions. C'est pourquoi nous pensons pouvoir dire que l'écart entre les recettes et les dépenses n'est pas la cause du problème. Elle n'en est que le symptôme. Les analyses que nous avons faites et dont nous avons parlé ici et là au cours de notre décision nous portent à croire que le vrai problème est que l'APL réagit *ex post facto*; elle n'a mis sur pied aucun système de prévisions de trafic ou de planification qui lui permette d'anticiper les problèmes ou, à tout le moins, de les identifier, d'en suivre l'évolution et de prendre les mesures correctives *ante facto* pour tenter d'éviter des conséquences néfastes.

C'est pourquoi nous rejetons le principe selon lequel la formule servant à calculer les unités selon le tarif devrait être la même que celle qui permet de calculer les unités selon les contrats.

(vi) Formules tarifaires identiques dans les deux circonscriptions

La DMA et la FMC se sont opposées à ce que l'on calcule les unités de pilotage de façon différente dans chaque circonscription et à ce que la formule tarifaire varie d'une circons-

We are aware of the problems facing the LPA; however, we are not convinced that the solution it proposes is the only possible one.

It is unwise to attribute a change to trends studied over such a short (a too-short) period. Trends between 1980 and 1983 can be misleading, and it could be argued that 1980 was an exceptional year because of the unusual increase in traffic. The LPA argued that the change in ratio was the result of increasing ship size. We do not find this claim convincing; with the exception of 1979, average ship size increased every year from 1977 to 1984. Therefore, there does not appear to be any obvious link between the two variables; all that can be said is that there were variations between the ratio of pilotage units and average ship size.

In Chapter 4, we made a detailed analysis of the relationship between traffic, the tariff and the contracts. Elsewhere, we also dealt with the problems attributable to the fact that the LPA had not set up an adequate forecasting mechanism. For this reason, we feel we can state that the shortfall between revenue and expenses is only a symptom of the problem, not the cause. Our analyses, discussed at various places in our decision, lead us to believe that the real problem is that the LPA reacts *ex post facto*: it has not set up any traffic forecasting or planning system that would enable it to foresee problems or, at the very least, identify them, follow their development and take corrective action *ante facto* to try to avoid harmful consequences.

We therefore reject the principle that the formula for calculating units under the tariff should be identical to that for calculating units under the contracts.

(vi) Uniform Tariff Formulas in Both Districts

The DMA and the SFC objected to the calculation of pilotage units differently in each district and to a different tariff formula in each district. The CLSLP considered that the

cription à l'autre. La CPBSL estime que la définition des unités de pilotage devrait être la même étant donné qu'on retrouve, de façon générale, la même population de navires dans les deux circonscriptions.

Par contre, pour l'APL et les PSLC, les différentes formules et les différentes définitions des unités de pilotage correspondent aux différences qui existent dans les difficultés de pilotage.

Tel que nous l'avons déjà indiqué ailleurs, nous reconnaissons que les difficultés de pilotage varient d'une circonscription à l'autre. Cependant, ce n'est pas, croyons-nous, une raison suffisante d'avoir deux définitions des unités de pilotage et deux formules tarifaires. De plus, au point de vue pratique, cela ne ferait qu'ajouter au fardeau administratif et aux risques d'erreurs. Nous avons déjà parlé ailleurs du genre d'erreurs qui peut se produire. L'un des buts que nous poursuivons est d'avoir une formule simple qui réduise au minimum les risques d'erreurs. C'est pourquoi nous recommandons que l'on utilise la même définition pour les unités de pilotage dans toute la région relevant de la compétence de l'APL.

(vii) Incidence de la distance et du temps

La FMC suggère qu'on ajoute au membre de la formule qui tient compte des dimensions du navire un nouvel élément: la distance. La formule proposée par la FMC serait:

$$\frac{((L \times l \times c)}{283{,}17} \times \frac{Dp)}{Dt} + (KCF + heures)$$

La FMC propose cette formule pour deux raisons: a) pour réduire les droits de pilotage lorsque les navires ne parcourent pas toute la circonscription, et b) parce que cette formulation éliminerait les droits répétitifs en cas de mouillages.

La formule tarifaire actuelle est constituée de deux membres, soit les unités de pilotage et le facteur temps. Les unités de pilotage sont multipliées par un taux et ne tiennent pas compte de la distance. Le facteur temps tient compte du tirant d'eau et des heures. À cause de cette structure, les droits de voyage pour les voyages partiels ou pour des voyages en

definition of pilotage units should be the same since generally the same types of ships are found in both districts.

The LPA and the PSLC, on the other hand, argued that the different formulas and definitions of pilotage units corresponded to differences in pilotage difficulty.

As indicated elsewhere, we recognize that pilotage difficulty varies from one district to another. However, we do not believe that this is sufficient reason to have two definitions of pilotage units and two tariff formulas. In addition, from a practical point of view, this situation would only increase the administrative burden and the risk of error. We have already mentioned the type of errors that might occur. One of our objectives is to have a simple formula that will minimize the risk of error. We therefore recommend that the same definition of pilotage units be used throughout the Laurentian pilotage region.

(vii) Effect of Distance and Time

The SFC suggested that a new element, distance, be added to the formula component that includes ship dimensions. The SFC's proposed formula is:

$$\frac{(L \times B \times D}{283.17} \times \frac{DT)}{DD} + (KCF + hours).$$

The SFC proposed this formula for two reasons: (a) to reduce pilotage charges when ships do not travel the entire length of a district; and (b) because this formula would eliminate repetitive charges caused by anchorings.

The current tariff formula is made up of two components: pilotage units and the time factor. Pilotage units are multiplied by a rate and do not take distance into account. The time factor takes draught and hours into account. This structure results in high charges for partial trips or for trips to or from intermediate ports such as Trois-Rivières or La Malbaie. Including

provenance ou à destination de ports intermédiaires tels Trois-Rivières ou La Malbaie sont élevés. L'inclusion de la distance réduirait les droits pour les voyages partiels, mais les augmenterait pour les voyages d'un bout à l'autre d'une circonscription. Si l'on considère la question du point de vue du coût des services de pilotage, l'inclusion de la distance est une bonne chose. Pour les usagers, cette nouvelle donnée n'entraînerait que de légères modifications des droits versés; cependant, les répercussions ne seraient pas uniformes. En effet, les droits de pilotage des gros navires et des navires de vrac sec diminueraient de 2 % et 4 % respectivement puisqu'ils s'arrêtent fréquemment à des ports intermédiaires dans la circonscription 1. Les navires des Grands Lacs verraient leurs droits augmenter d'environ 3 % étant donné que la plupart de leurs voyages commencent ou finissent aux écluses de Saint-Lambert. Les porte-conteneurs qui n'arrêtent nulle part subiraient une hausse de 8 %. Il n'y aurait pas d'incidence significative sur les autres catégories de navires.

Nous considérons que la conclusion à laquelle nous en sommes arrivés plus tôt au sujet du changement des règles de voyages apporte une solution satisfaisante à la question des droits répétitifs en cas de mouillage, et nous ne poursuivons donc pas notre étude plus avant de ce point de vue.

Nous reconnaissons un certain bien-fondé à la proposition de la FMC en ce qu'elle entraînerait une réduction des droits pour les voyages de courte durée. Cependant, la structure existante ne semble pas créer de distorsions importantes entre les usagers à cet égard. Par contre, l'inclusion de la distance introduirait une autre variable dans la formule. Nous avons déjà indiqué ailleurs que plus la formule est simple, moins il y a de risques d'erreurs et moins élevés sont les frais administratifs. De plus, si le calcul de la distance est facile pour les ports du Saint-Laurent, il n'en va pas de même pour les ports du Saguenay. Lors de l'audience, la DMA et la CPBSL ont fait allusion à cet aspect de la question. L'utilisation de la distance augmenterait les droits pour les voyages de Québec aux ports du Saguenay par opposition aux droits de Québec aux Escoumins.

distance would reduce charges for partial trips but increase charges for trips covering an entire district. From the point of view of the cost of pilotage services, including distance is a good thing. For users, this new piece of information would result in only slight changes to charges paid; however, repercussions would not be uniform. Pilotage charges for large ships and dry bulk ships would drop by 2% to 4% respectively, since these ships make frequent stops at intermediate ports in District No. 1. Charges paid by lake ships would increase by approximately 3% since most of their trips begin or terminate at the St. Lambert Lock. Container ships making no stops would be subject to an increase of 8%. There would be no significant effect on other categories of ships.

We are of the view that our earlier conclusion concerning the change to the trip rules provides a satisfactory solution to the question of repetitive charges caused by anchorings and we therefore shall not carry our examination of this matter further.

We acknowledge some justification for the SFC's proposal, since it would reduce charges for short trips. However, the current structure does not seem to create major distortions in charges to users in this regard. On the other hand, including distance would introduce another variable into the formula. We have already indicated that the simpler the formula, the lower the risk of error and the lower the administrative costs. In addition, although calculating distance is easy for St. Lawrence ports, this is not the case for ports on the Saguenay. The DMA and the CLSLP referred to this point at the hearing. Using distance would result in higher charges for trips from Québec to ports on the Saguenay than for trips from Québec to Les Escoumins. The former usually last over 13 hours and thus require two pilots. In this case, therefore, including distance would

Les voyages de Québec aux ports du Saguenay durent en général plus de treize heures et, de ce fait, requièrent deux pilotes. L'inclusion de la distance aurait donc une double incidence dans ce cas. Ceci ne nous paraît pas souhaitable.

Pour toutes ces raisons, nous ne recommandons donc pas l'inclusion de la distance dans la formule tarifaire.

Les PSLC se sont dit favorables à l'inclusion d'un élément représentant les heures dans le membre unités de pilotage de la formule tarifaire. Les droits varieraient ainsi selon la durée du voyage. Cela présente certains avantages.

Nous avons étudié quelle serait l'incidence d'un tel changement sur les divers groupes d'usagers. Dans l'ensemble, les changements ne seraient pas trop considérables: les droits payés par les navires des Grands Lacs et les petits navires augmenteraient de 4,0 % et de 4,5 % respectivement, alors que ceux des navires de vrac sec de haute mer et des porte-conteneurs seraient réduits de 5 %. Les droits payés par les navires-citernes augmenteraient de 3 % alors que ceux des navires de marchandises générales diminueraient de 2 %. Il n'y aurait pas de changement pour les gros navires.

Il arrive cependant que le voyage se prolonge à cause des intempéries; d'autre part, en période de pointe, à certains moments de l'année, le volume de la circulation peut entraîner des retards ou prolonger la durée des voyages. Ces circonstances sont hors du contrôle des pilotes ou des usagers. Il ne serait ni juste ni raisonnable que les navires soient pénalisés dans de tels cas. De plus, l'introduction de cet élément rendrait le montant des droits plus difficile à prévoir. Or, tant pour l'APL que pour les usagers, il est important de pouvoir prévoir, avec une certaine exactitude, le montant des droits à payer. Pour toutes ces raisons, nous jugeons préférable de ne pas inclure les heures dans le membre unités de pilotage de la formule.

5.2.4 Recommandation au sujet de la formule tarifaire

Notre analyse des oppositions qui ont été déposées à l'encontre du tarif proposé et notre enquête tant au sujet du tarif qu'au sujet des solutions de rechange qui nous ont été suggérées

have a double effect, which we do not consider advisable.

For all these reasons, therefore, we do not recommend including distance in the tariff formula.

The PSLC stated that it favoured including an element representing hours in the pilotage units component of the tariff formula. This would mean that charges would vary with trip duration, which presents certain advantages.

We studied the effect of such a change on various user groups. Overall, these changes would not be very great; charges paid by lake ships and small ships would increase by 4.0% and 4.5% respectively, while those for dry bulk ocean-going ships and container ships would drop by 5%. Charges paid by tankers would increase by 3% while those for general cargo ships would drop by 2%. There would be no change for large ships.

However, trips are sometimes extended because of bad weather; in addition, at peak periods at certain times during the year, the volume of traffic can produce delays or extend the duration of trips. These circumstances are beyond pilots' and users' control. Penalizing ships in such cases would be neither fair nor reasonable. Introducing this element would also make it more difficult to forecast the amount of charges; it is important for both the LPA and users to be able to forecast the amount of charges payable with some degree of accuracy. For all these reasons, we consider it preferable not to include hours in the pilotage units component of the formula.

5.2.4 Tariff Formula Recommendation

Our analysis of the objections to the proposed tariff and our investigation of both the tariff and alternate solutions suggested by the SFC and the DMA lead us to conclude that the

par la FMC et la DMA nous amènent à conclure que le tarif proposé par l'APL est déficient à bien des égards:

1. Dans les deux circonscriptions, la façon de calculer la taille du navire ne tient pas compte de la longueur.

2. L'importance donnée à l'élément tirant d'eau dans la circonscription 1 ne rend pas justice aux difficultés de pilotage qu'on y rencontre.

3. La surcharge de tirant d'eau n'est ni juste ni raisonnable; elle est discriminatoire.

4. Les droits de pilotage imposés aux petits navires dans la circonscription 2 ne sont pas justes.

Compte tenu de ces déficiences, nous estimons que les arguments de l'APL à l'effet que les formules tarifaires doivent refléter les difficultés de pilotage de chaque circonscription et permettre d'atteindre le parallélisme entre les recettes perçues et la rémunération versée, ne font pas le poids et nous en venons à la conclusion que le tarif proposé n'est ni juste ni raisonnable.

Notre enquête nous a permis d'en arriver à certaines conclusions tant au sujet du tarif existant que du tarif proposé. La *Loi sur le pilotage* accorde une grande importance à l'intérêt public. En vertu du paragraphe 23(2), toute personne intéressée peut s'opposer à un tarif proposé si elle estime qu'il nuit à l'intérêt public. Le paragraphe 23(4) impose à la Commission l'obligation de tenir l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public. Il nous paraît donc important, dans l'intérêt public justement, de faire la recommandation la plus complète, la plus détaillée, la plus précise, la plus juste et la plus raisonnable possible quant à la formule tarifaire.

Avant de procéder à notre recommandation à ce sujet, il y aurait lieu de dire quels principes nous ont guidés, car nous avons lu dans les documents qui ont été déposés et entendu de la part des avocats et des témoins un grand nombre de commentaires à ce sujet.

tariff proposed by the LPA is deficient in many respects:

1. Calculation of ship size does not take length into account in both districts.

2. The weight given to the draught element in District No. 1 does not accurately reflect pilotage difficulties encountered there;

3. The draught surcharge is neither fair nor reasonable; it is discriminatory;

4. Pilotage charges for small ships in District No. 2 are unfair.

Considering these deficiencies, we consider that the LPA's arguments that tariff formulas should reflect pilotage difficulty in each district and produce parallelism between revenue collected and remuneration paid are insufficient; we therefore conclude that the proposed tariff is neither fair nor reasonable.

Our investigation has led us to various conclusions concerning both the current tariff and the proposed tariff. The *Pilotage Act* gives great importance to the public interest. Under section 23(2), any interested person may object to a proposed tariff if that person considers it prejudicial to the public interest. Section 23(4) requires the Commission to make such investigation as it deems necessary or desirable in the public interest. It therefore seems important, in the public interest, to make the most complete, detailed, accurate, fair and reasonable recommendation possible concerning the tariff formula.

Before giving our recommendation on this matter, it would be appropriate to state the principles that guided us, since written and oral submissions by counsel and witnesses contained a great many comments on this subject.

On nous a d'abord parlé des coûts réels du service de pilotage. La DMA nous a fait entendre M. Keith Boocock à titre d'expert au sujet de la réglementation des utilités publiques. Selon lui, comme les services de pilotage sont un monopole exploité par l'APL, la tarification devrait refléter les coûts réels du service. La DMA a attiré notre attention sur l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports* et a allégué qu'on y trouvait le fondement de cet argument.

The first question was the actual cost of pilotage service. Mr. Keith Boocock, an expert witness for the DMA, gave testimony about public utilities, stating that since pilotage services are a monopoly operated by the LPA, the tariff formula should reflect the actual costs of the service. In support of this argument, the DMA drew our attention to section 3 of the *National Transportation Act*.

Nous avons déjà indiqué au début de notre décision quel était notre point de vue à ce sujet, en nous appuyant, entre autres, sur les décisions antérieures de la Commission en matière de pilotage.

At the beginning of this decision, we indicated our point of view on this matter; we based our view on previous Commission pilotage decisions, among other things.

On nous a également parlé des difficultés de pilotage. C'est un élément essentiel de l'établissement d'une formule tarifaire, nous ont dit l'APL, la DMA, la FMC, les PSLC, la CPBSL, la CPPM et l'AONSL. Selon M. Boocock, on ne devrait en tenir compte que si l'on peut les déterminer de façon scientifique. Nous croyons que la formule tarifaire doit tenir compte des difficultés de pilotage. Nous estimons toutefois qu'elles ne peuvent être déterminées en tenant compte de la seule opinion des architectes navals. Il faut aussi tenir compte de l'opinion des marins, à savoir les pilotes et les capitaines.

Another issue was pilotage difficulties. These are an essential element in establishing a tariff formula, according to the LPA, the DMA, the SFC, the PSLC, the CLSLP, the CPPM and the AONSL. Mr. Boocock stated that pilotage difficulty should only be taken into account if it can be scientifically determined. We feel that the tariff formula should take pilotage difficulty into account. However, we do not think pilotage difficulty can be determined solely on the basis of the opinion of naval architects. The opinion of seamen, that is, pilots and masters, must also be taken into account.

On nous a demandé de ne pas tenir compte de la capacité de payer des navires. La DMA et la FMC nous ont dit qu'il ne s'agit pas là d'un critère valable pour l'établissement d'une formule. Nous avons déjà indiqué ailleurs que nous ne pensions pas que la capacité de payer, qui fait entrer en ligne de compte le rendement économique d'un navire, soit un critère juste et raisonnable pour l'établissement d'un tarif.

We were asked not to take into account ships' ability to pay. The DMA and the SFC stated that this was not a valid criterion in establishing a formula. We have indicated elsewhere that we did not think that ability to pay, which brings a ship's economic performance into the calculation, is a fair or reasonable criterion in establishing a tariff.

On nous a également fait voir que les coûts de pilotage ne représentaient qu'une fraction minime des coûts totaux de voyage. Tel que nous l'avons indiqué ailleurs, ceci est particulièrement vrai dans le cas du trafic international où les droits de pilotage dans la région des Laurentides représentent moins de 1 % des coûts totaux. Dans le cas du cabotage, la proportion est supérieure: pour les navires des Grands Lacs, elle serait de 2 ou 3 %; pour les navires plus petits, elle serait encore plus grande. Nous avons traité de cette question ailleurs et nous y renvoyons le lecteur. Qu'il nous soit cependant permis de noter ici que les usagers qui sont

It was also pointed out that the costs of pilotage represented only a small fraction of total trip costs. As we indicated elsewhere, this is particularly true for international traffic, where Laurentian region pilotage charges represent less than 1% of total costs. For home-trade voyages, the proportion is higher: it would be 2% or 3% for lake ships, and even higher for small ships. This question has been dealt with elsewhere and readers are referred to the appropriate section of the decision. However, we would like to note here that users engaged in home-trade voyages, particularly operators of small ships, must face competition from road

engagés dans le cabotage et plus particulièrement les opérateurs de petits navires doivent faire face à la concurrence de modes de transport terrestre: la route et le chemin de fer. Une juste répartition des coûts entre les usagers des divers modes de transport est un des aspects fondamentaux de la politique nationale des transports telle qu'on la retrouve dans la *Loi nationale sur les transports*, et plus particulièrement à l'article 3 que nous avons déjà cité *in extenso* au début de notre décision.

Nous notons que l'incidence des droits de pilotage est plus grande, toutes proportions gardées, sur les usagers qui ont à faire face à la concurrence d'autres modes de transport. C'est pourquoi nous avons étudié de façon très attentive la répartition des coûts aux petits navires et aux navires des Grands Lacs.

Tel que nous l'avons indiqué plus haut, bien qu'elles soient précises et valables au point de vue théorique, les suggestions de la FMC de tenir compte de la distance et du KCF nous paraissent présenter plusieurs problèmes et complications quant à leur application pratique, ne serait-ce qu'au niveau du fardeau et des coûts administratifs supplémentaires. C'est pourquoi il ne nous paraît ni juste ni raisonnable d'en recommander l'inclusion dans la formule tarifaire.

Les PSLC nous ont demandé de tenir compte des heures dans les deux membres de la formule. Cela nous paraît injuste et déraisonnable à l'endroit des navires dont le voyage dure longtemps à cause de circonstances hors de leur contrôle.

L'APL propose d'utiliser une formule différente dans chaque circonscription. Tel que nous l'avons indiqué ailleurs, nous croyons qu'il est juste et raisonnable d'utiliser la même formule tarifaire et la même façon de calculer les unités de pilotage dans les deux circonscriptions.

Il a également été question de la valeur relative à donner à chaque élément de la formule. Nous avons indiqué précédemment que le rapport existant de 60 % pour les unités de pilotage et 40 % pour le facteur temps nous paraît juste et raisonnable.

and rail land transportation. Fair division of costs between users of the various means of transportation is fundamental to national transportation policy as set forth in the *National Transportation Act*, particularly section 3, from which we quoted extensively at the beginning of our decision.

We note that the effect of pilotage charges is proportionately greater for users that must compete with other means of transportation. For this reason we examined the division of costs for small ships and lake ships very carefully.

As we indicated earlier, although the SFC's suggestions that distance and the KCF be taken into account are accurate and valid from a theoretical point of view, their practical application appears to present various problems and complications, if only by increasing the administrative burden and costs. Therefore we do not consider it fair or reasonable to recommend its inclusion in the tariff formula.

The PSLC asked us to include hours in both components of the formula. This seems unfair and unreasonable for ships whose trips are lengthy due to circumstances beyond their control.

The LPA proposed the use of a different formula in each district. As we indicated elsewhere, we feel it is fair and reasonable to use the same tariff formula and the same calculation of pilotage units in both districts.

Another question raised was the relative weight to be given to each component of the formula. Earlier, we indicated that the current proportion of 60% for pilotage units and 40% for the time factor seems fair and reasonable.

Pour tenir compte des difficultés de pilotage, il y aurait lieu, tel que nous l'avons déjà suggéré, d'éliminer le nombre minimum de 25 unités de pilotage et de ne tenir compte du tirant d'eau que dans la mesure où il excède 3 mètres.

La partie A du tableau 5.14 donne une idée de l'incidence du tarif en tenant compte de toutes ces modifications et de l'augmentation de 4,3 % qui est nécessaire pour les droits de voyage (voir le tableau 5.5). Les navires des Grands Lacs voient leurs droits augmenter de 22,2 % alors que les très petits navires voient les leurs diminuer de 28,3 %. Par contre, les gros navires encourent une diminution de 6,5 % attribuable au changement des règles de voyage. Les navires-citernes encourent une augmentation de 5,0 %, les navires de marchandises diverses, de 0,6 % et les porte-conteneurs, de 8,3 %.

Une augmentation d'une telle envergure pour les navires des Grands Lacs ne nous paraît ni juste ni raisonnable, même si elle provient de l'inclusion de la longueur dans la façon de calculer les unités de pilotage.

Tel que nous l'avons mentionné ailleurs, M. A.A. McArthur, l'architecte naval qui a témoigné à la demande de la DMA, et le procureur de la DMA ont indiqué que si nous décidions d'inclure la longueur, il y aurait lieu de la limiter à 7,5 largeurs dans les cas où le rapport longueur/largeur est supérieur à 7,5 afin d'en modérer les répercussions (le chiffre 7,5 a été choisi car il est un arrondissement du rapport longueur/largeur moyen).

La partie B du tableau 5.14 présente les résultats de cette opération. Les répercussions sur les navires des Grands Lacs seraient atténuées: l'augmentation n'est plus que de 11,0 %.

Cependant, l'écart entre cette augmentation de 11,0 % pour les navires des Grands Lacs et celle de 13,2 % pour les porte-conteneurs et la diminution de 26,2 % pour les petits navires nous paraît toujours trop grand. Par ailleurs, à l'exception des gros navires qui diminuent de 1,1 %, les autres catégories subissent toutes des augmentations: de 7,9 % pour les navires de vrac sec, de 3,8 % pour les navires-citernes et de 4,3 % pour les navires de marchandises diverses et autres.

As we suggested, in order to take pilotage difficulty into account, the minimum number of 25 pilotage units should be eliminated and draught should be taken into account only to the extent it exceeds 3 metres.

Part A of Table 5.14 gives an idea of the effect of the tariff with all these modifications and with the required increase of 4.3% for trip charges (see Table 5.5). Charges for lake ships would increase by 22.2%, while those for very small ships would drop by 28.3%. On the other hand, charges for large ships would decline by 6.5% because of the change in trip rules. Charges for tankers would increase by 5.0%, those for general cargo ships by 6.0%, and those for container ships by 8.3%.

Such a large increase for lake ships does not seem fair or reasonable, even if it results from the inclusion of length in the calculation of pilotage units.

As mentioned earlier, Mr. Andrew McArthur, the naval architect testifying for the DMA, and counsel for the DMA indicated that if we decided to include length, to alleviate the effects of this decision, length should be limited to 7.5 times breadth where the length-to-breadth ratio exceeds 7.5 (7.5 is the approximate average length-to-breadth ratio).

Part B of Table 5.14 shows the results of this operation. The effects on lake ships would be alleviated; the increase would be limited to 11.0%.

However, the gap between the increases of 11.0% for lake ships and 13.2% for container ships and the reduction of 26.2% for small ships still appears too large. In addition, with the exception of charges for large ships, which decrease by 1.1%, charges for other categories of ships all increase: by 7.9% for dry bulk carriers, by 3.8% for tankers and by 4.3% for general cargo and other ships.

Tableau 5.14

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES: COÛT MOYEN AUX USAGERS

Formule de voyage (Llc/850)[2], sans minimum; taux de 1986, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984

	Recettes de voyages[1]							
	Navires des Grands Lacs	Petits navires (<25 unités)	Gros navires (>70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
A. Longueur réelle								
Total des recettes de voyages (x 1 000 $)	5 937	984	1 753	5 043	2 979	551	4 188	21 435
Recettes moyennes:								
par voyage[3] ($)	1 780	580	5 250	1 680	1 630	2 840	1 360	1 590
par millier de tonnes-milles (¢)	55	123	57	56	73	99	89	65
par heure pilotée ($)	152	42	302	161	119	213	119	132
Augmentation totale des recettes (%)	+22,2	-28,3	-6,5	+5,0	+0,4	+8,3	+0,6	+4,3
B. Longueur limitée à 7,5 x largeur								
Total des recettes de voyages (x 1 000 $)	5 389	1 013	1 854	5 184	3 079	576	4 343	21 438
Recettes moyennes:								
par voyage[3] ($)	1 610	590	5 550	1 730	1 690	2 970	1 410	1 590
par millier de tonnes-milles (¢)	50	126	60	57	76	104	92	65
par heure pilotée ($)	138	43	319	166	123	223	123	132
Augmentation totale des recettes (%)	+11,0	-26,2	-1,1	+7,9	+3,8	+13,2	+4,3	+4,3

1 Recettes de voyages seulement - Les droits de déplacements, de lamanages et les droits accessoires sont exclus; les revenus de tous les pilotes sont inclus.

2

$$\frac{(\textit{Longueur x largeur x creux})}{850} + (\textit{tirant d'eau} - 3{,}0)\ \textit{x heures, sans minimum, dans chacune des circonscriptions.}$$

3 Il s'agit du nombre de voyages effectués par les navires (ce nombre est équivalent au nombre de voyages du premier pilote).

Table 5.14

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY: AVERAGE COST TO USERS

Calculated Using Trip Formula (LBD/850)[2] No Minimum; 1986 Rates; 1986 Trip Rules and 1984 Traffic

	Trip Revenue[1]							
	Lake Ships	Very Small Ships (<25 units)	Large Ships (>70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
A. Actual Length								
Total Trip Revenue ($000)	5 937	984	1 753	5 043	2 979	551	4 188	21 435
AVerage Revenue:								
Per Trip[3]	1 780	580	5 250	1 680	1 630	2 840	1 360	1 590
Per Thousand Ton-miles (¢)	55	123	57	56	73	99	89	65
Per Hour Piloted ($)	152	42	302	161	119	213	119	132
Total Increase in Revenue (%)	+22.2	-28.3	-6.5	+5.0	+0.4	+8.3	+0.6	+4.3
B. Length Limited to 7.5 times Breadth								
Total Trip Revenue ($000)	5 389	1 013	1 854	5 184	3 079	576	4 343	21 438
Average Revenue:								
Per Trip[3]	1 610	590	5 550	1 730	1 690	2 970	1 410	1 590
Per Thousand Ton-miles (¢)	50	126	60	57	76	104	92	65
Per Hour Piloted ($)	138	43	319	166	123	223	123	132
Total Increase in Revenue (%)	+11.0	-26.2	-1.1	+7.9	+3.8	+13.2	+4.3	+4.3

[1] Trip Revenue Only: Excluding charges for movages, dockings and undockings and other charges; including revenue from all pilots.

[2]

$$\frac{(length \times breath \times depth)}{850} + (draught - 3.0) \times hours, \text{ no minimum, in each district.}$$

[3] Number of trips effected by ships (equivalent to the number of trips by first pilot).

Nous avons donc examiné les divers changements que nous avions proposés et leur effet cumulatif. Il est important de traiter tous les navires de façon équitable dans l'établissement d'un tarif. Toutefois, l'introduction d'une nouvelle façon de tenir compte du tirant d'eau, à savoir la valeur réelle moins 3 mètres, pour rendre justice aux très petits navires a de telles conséquences qu'en définitive, en tenant compte du fait que ces navires seront déjà très avantagés par la suppression du nombre minimum d'unités de pilotage, nous avons décidé de recommander de tenir compte de la vraie valeur du tirant d'eau.

Le tableau 5.15 indique à quels résultats on en arrive si l'on calcule la valeur exacte du tirant d'eau. En tenant compte de l'augmentation de 4,3 % qui est nécessaire au niveau des droits de voyage et du changement des règles de voyages, on en arrive aux résultats suivants: une augmentation de 10,2 % pour les navires des Grands Lacs; une diminution de 7,8 % pour les très petits navires; les porte-conteneurs voient leurs droits augmenter de 9,6 %; les droits payés par les gros navires diminuent de 4,4 % et les autres navires subissent une augmentation à peu près semblable. De toutes les solutions, c'est celle qui nous paraît la plus juste et la plus raisonnable et qui traite toutes les catégories de navires de la façon la plus équitable. C'est celle qui tempère le plus les répercussions des changements sur les navires des Grands Lacs. Elle a aussi l'avantage de ne pas augmenter le fardeau administratif et d'être relativement simple, ce qui réduit au minimum les risques d'erreurs.

En tenant compte de tout ce qui précède, voici donc la formule tarifaire que nous recommandons:

1. La formule tarifaire doit tenir compte de la longueur du navire. Cependant, aux fins du tarif, la longueur est la vraie longueur ou la vraie longueur limitée à 7,5 largeurs si le rapport longueur/largeur est supérieur à 7,5. Pour plus de concision, nous parlerons de longueur tarifaire.

2. Les unités de pilotage sont calculées en multipliant la longueur tarifaire par la largeur et par le creux. Le produit ainsi obtenu est divisé par 850.

We therefore examined our various proposed changes and their cumulative effect. In establishing a tariff, it is important to deal with all ships fairly. Nevertheless, introducing a new means of taking draught into account (actual draught less 3 metres), to be fair to very small ships, has such consequences that considering the fact that these ships will benefit considerably from the elimination of the minimum number of pilotage units, we decided in the end to recommend that actual draught be taken into account.

Table 5.15 indicates the results of calculating actual draught. Taking the 4.3% required increase in trip charges and the change in trip rules into account, we obtain the following results: an increase of 10.2% for lake ships; a reduction of 7.8% for very small ships; an increase of 9.6% for container ships; a reduction of 4.4% for large ships and a similar increase for other ships. Of all the solutions, this one seems the most fair and reasonable and deals with all categories of ships in the fairest way. This solution alleviates most of the effects of the changes on lake ships, and it has the advantage of not increasing administrative burden and being relatively simple, thus reducing the risk of error to a minimum.

Considering the preceding facts, this then is the tariff formula we recommend.

1. The tariff formula must include ship length. However, for tariff purposes, length is the actual length or, where the length-to-breadth ratio exceeds 7.5, the actual length limited to 7.5 times the breadth. More concisely, we shall refer to tariff length.

2. Pilotage units are calculated by multiplying the tariff length by the breadth by the depth and dividing the product by 850:

Tableau 5.15

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES: COÛT MOYEN AUX USAGERS

Formule de voyage (Llc/850)[2], sans minimum; taux de 1986,
règles de voyages de 1986 et trafic de 1984

Recettes de voyages[1]

Longueur limitée à 7,5 x largeur	Navires des Grands Lacs	Petits navires (<25 unités)	Gros navires (>70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
Total des recettes de voyages (x 1 000 $)	5 351	1 266	1 793	5 079	3 047	558	4 346	21 440
Revenu moyen:								
par voyage[3] ($)	1 600	740	5 370	1 690	1 670	2 880	1 420	1 590
par millier de tonnes-milles (¢)	49	158	58	56	75	101	92	65
par heure pilotée ($)	137	54	308	162	122	216	123	132
Augmentation totale des recettes (%)	+10,2	-7,8	-4,4	+5,7	+2,7	+9,6	+4,4	+4,4

1 Recettes de voyages seulement - Les droits de déplacements, de lamanages et les droits accessoires sont exclus; les revenus de tous les pilotes sont inclus.

2

$$\frac{(\textit{Longueur x largeur x creux})}{850} + (\textit{tirant d'eau x heures}), \textit{sans minimum, dans chacune des circonscriptions.}$$

3 Il s'agit du nombre de voyages effectués par les navires (ce nombre est équivalent au nombre de voyages du premier pilote).

Table 5.15

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY: AVERAGE COST TO USERS

Calculated Using Trip Formula (LBD/850)[2] No Minimum; 1986 Rates;
1986 Trip Rules and 1984 Traffic

	Trip Revenue[1]							
	Lake Ships	Very Small Ships (<25 units)	Large Ships (>70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
Length Limited to 7.5 times Breadth								
Total Trip Revenue ($000)	5 351	1 266	1 793	5 079	3 047	558	4 346	21 440
Average Revenue:								
Per Trip[3] ($)	1 600	740	5 370	1 690	1 670	2 880	1 420	1 590
Per Thousand Ton-miles (¢)	49	158	58	56	75	101	92	65
Per Hour Piloted ($)	137	54	308	162	122	216	123	132
Total Increase in Revenue (%)	+10.2	-7.8	-4.4	+5.7	+2.7	+9.6	+4.4	+4.4

1 Trip Revenue Only: Excluding charges for movages, dockings and undockings and other charges; including revenue from all pilots.

2

$$\frac{\textit{(length x breadth x depth)}}{850} + \textit{(draught x hours), no minimum, in each district.}$$

3 Number of trips effected by ships (equivalent to the number of trips by first pilot).

$$\frac{(L \times l \times c)}{850}$$

Il n'y a pas de nombre minimum d'unités.

3. Le facteur temps est calculé en multipliant le tirant d'eau par le nombre d'heures pendant lesquelles le navire voyage sous la conduite d'un pilote breveté.

4. Les unités de pilotage doivent engendrer 60 % des recettes alors que le facteur temps doit en engendrer 40 %.

5. Les droits de pilotage sont calculés en additionnant les unités de pilotage et le facteur temps. Ces membres seront multipliés par les taux requis pour engendrer les recettes nécessaires.

Nous avons calculé, à l'aide des prévisions de trafic que nous avons établies, le nombre d'unités de pilotage et de facteur temps qui résulteront de ces recommandations dans les deux circonscriptions. Nous avons pu alors déterminer quels seraient les taux nécessaires pour engendrer les recettes requises dans chaque circonscription tels qu'ils apparaissent au tableau 5.5.

Voici un tableau synthétique des résultats de ces calculs:

	Circonscription 1	Circonscription 2
Unités de pilotage	421 924	468 742
Recettes requises	7 146 600 $	5 037 000 $
Taux	16,94 $	10,75 $
Facteur temps	568 861	539 751
Recettes requises	4 764 400 $	3 358 000 $
Taux	8,38 $	6,22 $

Les formules prendraient donc la forme suivante dans la circonscription 1:

$$\textit{Droits}\ \$ = 16{,}94\ \$\ \frac{(L \times l \times c)}{850} + 8{,}38\ \$\ (t \times h)$$

et dans la circonscription 2:

$$\frac{L \times B \times D}{850}$$

There is no minimum number of units.

3. The time factor is calculated by multiplying the draught by the number of hours during which the ship is under the conduct of a licensed pilot.

4. Pilotage units must generate 60% of revenue and the time factor 40%.

5. Pilotage charges are calculated by adding pilotage units to the time factor. These components will be multiplied by the rates needed to generate the required revenue.

Using our traffic forecasts, we calculated the number of pilotage units and the time factor that would result from these recommendations in both districts. We were then able to determine the rates that would be needed to generate the required revenue in each district, as shown in Table 5.5.

A table summarizing the results of these calculations follows.

	District No. 1	District No. 2
Pilotage Units	421 924	468 742
Required Revenue	$ 7 146 600	$ 5 037 000
Rate	$ 16.94	$ 10.75
Time Factor	568 861	539 751
Required Revenue	$ 4 764 400	$ 3 358 000
Rate	$ 8.38	$ 6.22

In District No. 1, therefore, the formula would be as follows:

$$\textit{Charges}\ \$ = \$16.94\ \frac{(L \times B \times D)}{850} + \$8.38\ (T \times h)$$

and in District No. 2:

$$Droits\,\$ = 10{,}75\,\$\ \frac{(L\,x\,l\,x\,c)}{850} + 6{,}22\,\$\,(t\,x\,h)$$

5.3 Déplacements, lamanages et mouillages

5.3.1 Introduction

Nous venons de déterminer une formule tarifaire et une façon de calculer les unités de pilotage pour les droits de voyages. Cependant, le tarif comprend plusieurs autres postes ayant trait aux déplacements, lamanages et mouillages, qui impliquent une manoeuvre du navire. Selon le tarif existant, la façon de calculer ces droits tient compte des unités de pilotage du navire calculées selon la formule existante

$$\frac{l^2\,x\,c}{100}$$

L'APL n'a proposé aucun changement dans la façon de calculer ces droits; elle n'a fait qu'augmenter le droit de 12 % pour 1985 et 10,5 % pour 1986. Aux dires du vice-président Matte, le comité tarifaire de l'APL aurait bien aimé se pencher sur la question des déplacements et des lamanages mais il n'en a pas eu le temps, même si la FMC et la CPPM avaient demandé qu'on y apporte des changements.

Dans sa lettre aux usagers du 17 octobre 1983 (pièce APL-112), l'APL ne leur avait demandé de se prononcer que sur les droits de voyages. Malgré tout, les réponses de usagers, qui sont également déposées sous la cote APL-112, ont soulevé la question des déplacements et des lamanages. Ils en ont également parlé dans leur opposition au tarif proposé. De plus, nous avons entendu des témoignages à ce sujet, et plus particulièrement au sujet des difficultés inhérentes à ce genre de manoeuvre. Le pilote Pouliot nous a décrit entre autres les difficultés d'accostage d'un navire et l'importance de la longueur du navire dans cette manoeuvre. Dans ses remarques finales, le capitane Klaus Mueller, président de la CPPM, a fait allusion au témoignage du capitaine Jean-Marie Paquette de Sofati-Soconav, membre de la DMA, au sujet de l'importance de la longueur du navire. Il a également rappelé que tant le capitaine Guy La Haye que M. Frank Nicol

$$Charges\,\$ = \$10.75\ \frac{(L\,x\,B\,x\,D)}{850} + \$\,6.22\,(T\,x\,h).$$

5.3 Movages, Dockings, Undockings and Anchorings

5.3.1 Introduction

We have just determined a tariff formula and a method of calculating pilotage units for trip charges. However, the tariff includes several other charges for movages, dockings, undockings and anchorings, which involve ship manoeuvres. Under the current tariff, the method of calculating these charges takes into account a ship's pilotage units calculated under the current formula:

$$\frac{B^2\,x\,D}{100}$$

The LPA proposed no change to the method of calculating these charges, but merely increased them by 12% for 1985 and by 10.5% for 1986. According to Vice-chairman Matte, the LPA tariff committee would have liked to study the issue of movages, dockings and undockings but did not have time to do so, although the SFC and the CPPM had requested that changes be made to these charges.

In its letter to users dated October 17, 1983 (Exhibit LPA-112), the LPA asked for their opinion of trip charges only. However, responses from users (also submitted under Exhibit LPA-112) raised the issue of movages, dockings and undockings. Charges for these manoeuvres were also mentioned in the objections to the proposed tariff. We also heard testimony on this issue, particularly concerning the difficulties inherent in these types of manoeuvres. Pilot Pouliot described, among other things, the difficulty of docking a ship and the importance of ship length in this manoeuvre. In his closing remarks, CPPM President Captain Klaus Mueller referred to testimony by Captain Jean-Marie Paquette of Sofati-Soconav, a DMA member, concerning the importance of ship length. He also noted that both Captain Guy La Haye and Mr. Frank Nicol had indicated that the most dangerous and critical part of a trip was the docking, because of the hydrodynamic

avaient indiqué que la partie la plus dangereuse et la plus critique d'un voyage était l'accostage, à cause des effets hydrodynamiques résultant de l'interaction entre le navire et le quai et de l'effet accru du vent et des courants sur un navire se déplaçant à petite vitesse. Il nous a demandé de recommander l'inclusion de la longueur dans la formule tarifaire de même qu'un élément qui reflétera la difficulté de pilotage dans un port où la facilité de manoeuvre est restreinte à cause de l'espace et de la profondeur réduits.

Des témoignages que nous avons entendus au sujet de l'importance de la longueur et du tirant d'eau sur les difficultés de pilotage quand le navire est en mouvement et quand le navire manoeuvre dans un port à l'occasion d'un déplacement ou d'un lamanage, nous croyons qu'il y a lieu de tenir compte de ces dimensions du navire et plus particulièrement de la longueur dans la formule tarifaire servant au calcul des droits de déplacements et de lamanages.

Certaines parties, dont la DMA, nous ont fait remarqué qu'il ne serait pas logique d'avoir une formule pour les voyages et une formule pour les déplacements et les lamanages. Cet argument est de la même nature que celui auquel nous avons fait allusion lorsque nous avons traité des droits de voyages à l'effet que la formule tarifaire ne devait pas changer d'une circonscription à l'autre.

Considérant les raisons d'être et les caractéristiques de la façon de calculer les unités de pilotage dont nous avons recommandé l'adoption, nous croyons que la même formule devrait être utilisée pour les déplacements, les lamanages et les mouillages. Ces raisons d'être et ces caractéristiques sont aussi valables dans ces cas que dans le cas des droits de voyages. Ici non plus, il n'y aura pas de minimum. Ceci étant établi, nous étudierons maintenant chacune de ces manoeuvres.

5.3.2 Lamanages

Le lamanage n'existe que dans la circonscription 2 et plus particulièrement dans le port de Québec et aux installations portuaires de la compagnie Ultramar à Saint-Romuald. Il s'agit de la manoeuvre où un pilote spécialisé, dit

effects resulting from the interaction of the ship and the wharf and the increased effect of wind and currents on a ship moving at slow speed. He asked us to recommend that length, as well as an element reflecting pilotage difficulty in harbours where reduced space and depth limit manoeuvrability, be included in the tariff formula.

Testimony heard on the importance of length and draught to pilotage difficulty when a ship is moving or manoeuvring in a harbour during a movage, docking or undocking leads us to believe that these ship dimensions, particularly length, should be taken into account in the tariff formula for calculating charges for movages, dockings and undockings.

Some parties, including the DMA, noted that it would be illogical to have one formula for trips and another for movages, dockings and undockings. This argument is similar to our argument regarding trip charges; the tariff formula should not change from one district to another.

Considering the justifications for and the characteristics of our recommended method of calculating pilotage units, we feel that the same formula should be used for movages, dockings and undockings. These justifications and characteristics apply as much in these cases as they do for trip charges. Nor will there be any minimum in this case. Having established this principle, we shall proceed to examine each of these manoeuvres.

5.3.2 Dockings and Undockings

These operations are only effected in District No. 2, particularly in the Port of Québec and at the port facilities of the Ultramar Company at Saint-Romuald. A specialized docking pilot effects the docking or undocking of the ship in

lamaneur, effectue l'accostage ou l'appareillage du navire, à la place du pilote qui a conduit ou qui conduira le navire durant le voyage.

L'article 5 de l'annexe II du tarif existant définit l'accostage comme étant la manoeuvre effectuée par un navire à la fin d'un voyage pour se rendre à un poste, lorsque le pilote est remplacé par un autre pilote. Le même article définit l'appareillage comme étant la manoeuvre effectuée par un navire, avant le commencement d'un voyage, pour quitter un poste lorsque le pilote est remplacé par un autre pilote.

Il est important de souligner que le tarif de lamanage ne s'applique que si le pilote qui a conduit ou qui doit conduire le navire est remplacé. Or, dans la majorité des cas, le pilote qui conduit le navire durant le voyage en fait aussi l'appareillage et l'accostage. L'article 5 du tarif actuel semble tenir compte de cette situation de fait car il stipule:

Droits de lamanage

5.(1) Lorsque pour l'accostage ou l'appareillage d'un navire le propriétaire, le capitaine ou l'agent du navire sollicite expressément de l'Administration les services d'un pilote ayant des compétences supérieures à celles normalement requises pour la conduite ordinaire du navire, les droits de pilotage exigibles sont de $182, plus $1.54 par unité en sus de tout autre droit applicable prescrit à la présente annexe.

(2) Les compétences visées au paragraphe (1) consistent en un brevet de classe supérieure ou un certificat délivré par l'Administration, témoignant de l'expérience et de la formation supérieure du pilote.

Au cours de l'audience, personne n'a demandé que le libellé de cet article, à l'effet qu'il revient au capitaine, à l'agent ou au propriétaire de requérir les services d'un lamaneur recommandé par la *décision C.T.E. 4-76*, soit modifié. Notre enquête n'a révélé aucune insatisfaction à ce sujet. Dans ces circonstances, nous croyons donc qu'il y a lieu de maintenir la recommandation de la *décision C.T.E. 4-76* et de faire en sorte que les usagers n'aient pas à absorber de coûts additionnels inutiles.

place of the pilot who has conducted or will conduct the ship during the trip.

Section 5 of Schedule II to the current tariff defines docking as the manoeuvring of a ship to a berth when the pilot is replaced by another pilot following completion of a trip. The same section defines undocking as the manoeuvring of a ship from a berth when the pilot is replaced by another pilot prior to the commencement of a trip.

It is important to note that the tariff for dockings and undockings only applies if the pilot who conducted or will conduct the ship is replaced. In most cases, the pilot who conducts the ship during the trip also effects dockings and undockings. In fact, section 5 of the current tariff seems to take this situation into account, since it states:

Charges for Docking

5. (1) Where the owner, master or agent of a ship makes a specific request to the Authority for the services of a pilot holding qualifications higher than required for the ordinary conduct of the vessel, to undertake the docking or undocking of a ship, the pilotage charge is $182 plus $1.54 per unit, in addition to any other applicable charges prescribed by this schedule.

(2) The qualifications referred to in subsection (1) may take the form of either a licence of a higher class, or a certificate issued by the Authority attesting to the higher experience and training of the pilot.

At the hearing, no one requested that the wording of this section (to the effect that it is the responsibility of the master, agent or owner to request the services of a docking pilot recommended by *Decision W.T.C. 4-76*) be amended. Our investigation did not reveal any dissatisfaction on this point. Under these circumstances, therefore, we feel that the recommendation in *Decision W.T.C. 4-76* should be upheld and that users should not be required to absorb additional costs for no reason.

Ayant décidé de garder le même libellé de l'article 5 au sujet des lamanages et d'utiliser la même formule tarifaire que pour les droits de voyages, il y a lieu que nous déterminions quels taux doivent être utilisés pour calculer les droits.

Les témoignages que nous avons entendus révèlent qu'en moyenne, lors d'une affectation de lamanage, le lamaneur doit effectuer deux heures de transport terrestre. Nous analysons plus loin la valeur horaire des services d'un pilote aux fins des droits de retenues et nous en arrivons à la conclusion qu'un montant horaire uniforme de 40 $ devrait être utilisé.

De plus, si l'on tient compte des frais administratifs, généraux et de répartition, que nous avons établis plus tôt quant aux divers mouvements, nous en arrivons à un montant de 114 $ par affectation. Il y a donc lieu d'imposer un droit forfaitaire de 194 $ (114 $ + 80 $) pour chaque affectation. Selon les prévisions de trafic que nous avons établies plus tôt, il semble qu'il y aura 280 lamanages et 20 815 unités en 1986. Compte tenu des exigences opérationnelles que nous avons décrites plus tôt, les recettes nécessaires aux fins du lamanage sont estimées à 146 000 $. Les droits par unité sont donc de 4,40 $.

Droits de lamanage $ =

194 $ + (4,40 $ *x unités de pilotage*)

Aucun nombre minimum d'unités ne serait applicable à ces droits.

5.3.3 Déplacements

Un déplacement peut être défini comme étant le pilotage d'un navire dans les limites d'un port.

Tout comme pour le lamanage, le déplacement implique un temps de transport terrestre pour le pilote de même que des frais administratifs généraux et de répartition. Un montant forfaitaire de 194 $ devrait couvrir ces coûts.

Quant aux droits engendrés par les unités, ils devraient être suffisants pour couvrir la rémunération à verser aux pilotes pour les services rendus en tenant compte du temps passé

Having decided to keep the same wording as section 5 concerning dockings and undockings and to use the same tariff formula as for trip charges, we must determine the rates to be used to calculate charges.

Testimony heard indicated that during a docking or undocking assignment, the docking pilot must travel by land for an average of two hours. Later, we analyse the hourly value of a pilot's services considering charges for detentions and conclude that a standard hourly rate of $40 should be applied.

In addition, if we take into account the administrative costs established earlier for various operations (overhead costs and those related to assignments), we obtain an amount of $114 per assignment. A flat charge of $194 ($114 + $80) should therefore be made for each assignment. According to the traffic forecasts we established earlier, in 1986 there would be 280 dockings and undockings and 20 815 pilotage units. Considering the operating requirements described earlier, estimated required revenue for dockings and undockings is $146 000. The charge per unit is therefore $4.40.

Docking and undocking rates in dollars =

$194 + ($4.40 *x pilotage units*)

No minimum number of units would apply to these charges.

5.3.3 Movages

A movage may be defined as the piloting of a ship within a harbour.

As is the case for dockings and undockings, movages imply time spent by the pilot on land transportation, as well as administrative costs, including both overhead costs and those related to assignments. A flat charge of $194 should cover these costs.

Charges generated by units should be sufficient to cover remuneration to be paid to pilots for services provided, taking into account pilotage difficulty and the time spent by each

par chaque pilote dans la timonerie à effectuer la manoeuvre et des difficultés de pilotage. Selon les prévisions de trafic que nous avons établies plus tôt, il semble qu'il y aura 3 250 déplacements et 163 823 unités en 1986. Nous avons également établi plus tôt que les déplacements devraient engendrer 1 677 000 $ en recettes. Un taux unitaire de 6,39 $ parviendrait à ce résultat.

Droits de déplacement $ =

194 $ + (6,39 $ *x unités de pilotage*)

Aucun nombre minimum d'unités ne serait applicable à ces droits.

5.3.4 Mouillages

On dit d'un navire qu'il mouille quand il jette l'ancre pour s'immobiliser. Le mouillage peut survenir au cours de déplacements ou au cours des voyages.

Dans le cas d'un mouillage au cours d'un déplacement, le tarif proposé (paragraphe 1(2)) n'offre aucun changement au niveau des règles par rapport au tarif existant. Seul le montant du droit change. Ces changements ne posent aucune difficulté.

La situation se complique dans le cas des mouillages au cours d'un voyage.

Aux termes du tarif existant (paragraphe 2(2)), tous les mouillages au cours d'un voyage sont sujets au même droit de 166 $ en sus de tout autre droit applicable.

Selon les règles de voyages telles qu'elles existent encore, dans certains cas, un mouillage met fin au voyage et un nouveau voyage commence lorsque le navire lève l'ancre. Ce sont les fameux bris de voyages!

Cette situation disparaît avec les nouvelles règles de voyages. Il en résulte une diminution du nombre des voyage, mais le nombre de mouillages en cours de voyage augmente.

Le tarif publié en janvier 1985 ne contient aucun article reprenant les dispositions du paragraphe 2(2) du tarif existant. Au cours de son témoignage, le vice-président Matte a indiqué que cet oubli était une erreur et que le

pilot on the bridge. According to the traffic forecast we established earlier, there would be 3 250 movages and 163 823 units in 1986. We also established that movages should generate $1 677 000 in revenue. A rate of $6.39 per unit would produce this result.

Charges for movages in dollars =

$194 + ($6.39 *x pilotage units*)

No minimum number of units would apply to these charges.

5.3.4 Anchorings

A ship is said to anchor when it drops anchor in order to stop. Ships may anchor during movages or during trips.

For anchorings during a movage, subsection 1(2) of the proposed tariff offers no change from the rules in the current tariff; only the amount of the charge changes, which presents no problem.

The situation becomes more complicated for anchorings during a trip.

Under the terms of subsection 2(2) of the current tariff, all anchorings during a trip are subject to the same charge of $166 in addition to any other applicable charges.

Under the current trip rules, in certain cases, an anchorage ends a trip and a new trip begins when the ship weighs anchor. This procedure is the much-discussed broken trip.

This situation is eliminated under the new trip rules. The result is a reduction in the number of trips but an increase in the number of anchorings during trips.

The tariff published in January 1985 contains no section that includes the provisions of the current subsection 2(2). Vice-Chairman Matte testified that this omission was an error and that the tariff committee had based all its

comité tarifaire avait fait tous ses calculs sur la base d'un droit forfaitaire dans le cas des mouillages. La question fut étudiée par le comité de rédaction de Mme Lombardo, dont nous avons déjà parlé, à sa réunion du 7 août 1985. Le rapport de ce comité, produit sous la cote APL-160, indique que l'APL désire ajouter un paragraphe (3) à l'article 2 qui se lirait comme suit:

> (3) Lorsqu'un navire mouille au cours d'un voyage, un droit de pilotage de $336 est exigible en sus de tout autre droit applicable; lorsque le navire mouille,
>
> a) soit dans l'attente d'un poste;
>
> b) soit pour charger, décharger ou arrimer des marchandises;
>
> c) soit pour être lesté;
>
> d) soit pour embarquer ou débarquer des passagers.

Le résultat de cette formulation est que seuls certains mouillages sont sujets à un droit. Nous n'avons rien entendu qui justifie une telle approche sélective compliquant l'application du tarif et risquant d'entraîner des erreurs.

Selon les statistiques contenues à la pièce APL-51, 762 mouillages furent sujets à des droits selon le tarif existant en 1984. Le rapport Hébert Le Houillier (cote APL-17A) indique que si les nouvelles règles proposées par l'APL avaient été appliquées au trafic de 1984, 404 mouillages auraient été sujets à des droits. Il y a lieu de souligner que tous les mouillages sujets à des droits en vertu du tarif existant ne le sont pas en vertu du tarif proposé.

Le tarif proposé contient au paragraphe 3(1) une disposition visant les mouillages dans certains cas dans la circonscription 2. Nous avons réglé plus tôt cette question lorsque nous avons étudié la question des retenues en transit.

Nous devons également indiquer qu'il y a un autre type de mouillage: celui qui survient à la fin d'un voyage lorsque le navire jette l'ancre dans les limites d'un port et que le pilote est remplacé par un autre qui effectuera la manoeuvre d'accostage. Cette manoeuvre constitue un déplacement à l'intérieur d'un port.

calculations on a flat charge for anchorings. The issue was studied by Ms. Lombardo's document drafting committee, mentioned earlier, at its meeting on August 7, 1985. This committee's report (Exhibit LPA-160) indicates that the LPA wishes to add a third subsection to section 2, as follows:

> (3) Where a ship anchors during a trip, a pilotage charge of $336 is payable in addition to any other applicable charges; where a ship anchors
>
> (a) to wait for a berth;
>
> (b) to load, discharge or trim cargo;
>
> (c) to take on ballast;
>
> (d) to embark or disembark passengers.

The result of this formula is that only certain anchorings are subject to a charge. We heard no evidence justifying such a selective approach, which complicates application of the tariff and may lead to errors.

Statistics contained in Exhibit LPA-51 indicate that 762 anchorings were subject to charges under the 1984 tariff. The Hébert Le Houillier report (Exhibit LPA-17A) indicates that if the new rules proposed by the LPA had been applied to 1984 traffic, 404 anchorings would have been subject to charges. It should be noted that all anchorings subject to charges under the current tariff are not so subject under the proposed tariff.

Subsection 3(1) of the proposed tariff contains a provision concerning anchorings in certain cases in District No. 2. Earlier, we settled this question in examining the issue of detention in transit.

It should also be noted that another type of anchoring exists: anchoring at the end of a trip, when the ship drops anchor within a harbour and the pilot is replaced by another pilot who will effect the docking. This manoeuvre constitutes a movage within a harbour. In this case, paragraph 7(2)(g) specifies that a trip

Dans un tel cas, selon l'alinéa 7(2)g), le voyage se termine lorsque le navire jette l'ancre. Il s'agit là d'une manoeuvre normale dans le cadre d'un voyage, pour laquelle il ne devrait y avoir aucun droit supplémentaire.

Il nous reste donc à régler le problème résultant de l'absence, dans le tarif proposé, d'une disposition semblable à celle du paragraphe 2(2) du tarif existant.

Tout bien considéré, nous recommandons de retourner au principe du tarif existant à savoir que tous les mouillages au cours d'un voyage sont sujets à un droit, ne serait-ce qu'à des fins d'uniformité et de simplicité du tarif.

Cette recommandation a pour effet d'augmenter le nombre de mouillages sujets à un droit. Si ces règles s'étaient appliquées au trafic de 1984, le nombre de mouillages aurait été de 1 267 au lieu de 863. Compte tenu du trafic prévu pour 1986, nous estimons que 1 141 mouillages (70 139 unités) seront sujets à un droit.

Tel que nous l'avons indiqué ailleurs, il y a lieu, au niveau de l'établissement des droits, de tenter de les fixer en tenant compte du coût du service, des frais administratifs, du temps du pilote et des difficultés de pilotage et du fait qu'il y a lieu d'atteindre, à long terme, une profitabilité par centre de gestion. Il faut, dans ces circonstances, également tenir compte de l'incidence d'une augmentation sur les usagers. C'est pourquoi une augmentation pour les mouillages semblable à celle que nous avons prévue pour les déplacements et les lamanages (soit 50 %) nous paraît appropriée. Cette augmentation et le nombre de voyages prévus résulteraient en des recettes de l'ordre de 284 000 $ pour 1986. De façon à le répartir équitablement entre les usagers, le principe du droit forfaitaire et du droit unitaire que nous avons suivi dans l'établissement des droits de déplacements et de lamanage nous paraît également valable dans ce cas-ci.

Un droit forfaitaire de 150 $ couvrirait adéquatement les frais administratifs et le temps du pilote. Un droit unitaire de 1,61 $ devrait alors être appliqué aux unités.

Droits de mouillage $ =

150 $ + (1,61 $ *x unités de pilotage*)

terminates when the ship anchors. This is a normal manoeuvre during a trip, for which no additional charge should be made.

We must still resolve the problem arising from the absence in the proposed tariff of a provision similar to that in subsection 2(2) of the current tariff.

All things considered, we recommend a return to the principle contained in the current tariff: that all anchorings during a trip be subject to a charge, if only for purposes of uniformity and simplicity of the tariff.

This recommendation increases the number of anchorings subject to a charge. If these rules had been applied to 1984 traffic, the number of anchorings would have been 1 267 instead of 863. Using forecast traffic for 1986, we estimate that 1 141 anchorings (70 139 units) will be subject to a charge.

As indicated elsewhere, when charges are established, an effort should be made to take into account the cost of the service, administrative costs, the pilot's time and pilotage difficulties and the fact that achieving profitability for each management centre is desirable in the long term. Under these circumstances, the effect of an increase on users must also be taken into account. For this reason, an increase for anchorings similar to the one we set for movages, dockings and undockings (50%) seems appropriate. This increase and the number of trips forecast would result in revenue of approximately $284 000 for 1986. In order to distribute these costs fairly among users, the principle of the flat charge and the unit charge we followed in establishing charges for movages, dockings and undockings also seems valid in this case.

A flat charge of $150 would adequately cover administrative costs and the pilot's time. A charge of $1.61 per unit should then be applied.

Charges for anchorings in dollars =

$150 + ($1.61 *x pilotage units*)

Aucun nombre minimum d'unités ne serait applicable à ces droits.

5.3.5 Incidence cumulative des droits de voyages et des droits de déplacement, lamanage et mouillage sur les usagers

Le tableau 5.16 illustre l'incidence cumulative des droits que nous proposons pour les voyages, les déplacements, les lamanages et les mouillages. L'augmentation générale moyenne sera de 8,2 %. Les navires des Grands Lacs subissent la plus forte augmentation: 13,1 %; cela est attribuable à l'inclusion de la longueur dans le calcul des unités de pilotage. Les droits pour les petits navires sont réduits de 4,5 % pour les mêmes raisons. Des augmentations importantes seront également encourues par les navires de vrac sec naviguant en haute mer: 10,7 %; les porte-conteneurs: 10,5 %; et les navires de marchandises diverses: 8,7 %. L'augmentation aux navires-citernes est légèrement inférieure: 6,5 %. Quant aux droits des gros navires, ils n'augmenteront que de 0,1 %.

Il faudra encore tenir compte de l'incidence des droits de retenue et des autres droits accessoires dont nous procéderons maintenant à l'étude.

5.4 **Les droits accessoires**

5.4.1 Droits de retenue

Il y a retenue, selon le tarif, dans les situations suivantes:

- Retenue sur terre: Le pilote est affecté à un navire; il se présente à l'heure convenue à la station mais le navire n'y est pas.

- Retenue à bord d'un navire: Le pilote se présente à bord du navire à l'heure prévue mais, pour une raison ou une autre, on ne peut procéder à l'appareillage ou à la mise en route du navire.

- Retenue en transit: Après avoir fait route, un navire accoste, mouille ou effectue un arrêt obligatoire, pour une raison ou une autre; le pilote doit demeurer à bord en attendant de poursuivre son affectation. Nous avons déjà

No minimum number of units would apply to these charges.

5.3.5 Cumulative Effect on Users of Trip Charges and Charges for Movages, Dockings, Undockings and Anchorings

Table 5.16 illustrates the cumulative effect of our proposed charges for trips, movages, dockings, undockings and anchorings. The average overall increase will be 8.2%. The increase will be greatest for lake ships; 13.1%; this is attributable to the inclusion of length in the calculation of pilotage units. Charges for small ships are reduced by 4.5% for the same reason. There will also be major increases for ocean-going dry bulk carriers (10.7%), container ships (10.5%) and general cargo ships (8.7%). The increase for tankers is slightly less (6.5%), while that for large ships is only 0.1%.

The effect of charges for detentions and other charges must also be taken into account, and we shall proceed to examine these charges.

5.4 **Other Charges**

5.4.1 Charges for Detentions

Under the tariff, detentions occur in the following situations:

- Detention on shore: the pilot is assigned to a ship; he reports for duty at the station at the agreed time, but the ship is not there;

- Detention on board ship: the pilot reports for duty on board the ship at the appointed time but undocking or getting the ship underway is impossible for one reason or another;

- Detention in transit: after having been underway, a ship is berthed, at anchor or compelled to remain stopped for one reason or another; the pilot must remain on board while waiting to continue his assignment. We have already dealt with

Tableau 5.16

SOMMAIRE DES VOYAGES, DÉPLACEMENTS, LAMANAGES ET MOUILLAGES: COÛT MOYEN AUX USAGERS

Taux de 1986, règles de voyages de 1986 et trafic de 1984

Total des recettes

	Navires des Grands Lacs	Petits navires (25 unités)	Gros navires (70 000 tpl)	Navires de vrac sec	Navires-citernes	Porte-conteneurs	Navires de marchandises diverses et autres	Tous les types de navires
Longueur limitée à 7,5 x largeur								
Recettes du tarif actuel (x 1 000 $)	5 145	1 525	1 951	5 261	3 201	514	4 522	22 119
Recettes du tarif proposé (x 1 000 $)	5 819	1 456	1 953	5 825	3 408	568	4 914	23 943
Augmentation totale des recettes (%)	+13,1	-4,5	+0,1	+10,7	+6,5	+10,5	+8,7	+8,2

Table 5.16

SUMMARY OF TRIPS, MOVAGES, DOCKINGS, UNDOCKINGS AND ANCHORINGS: AVERAGE COST TO USERS

1986 Rates, 1986 Trip Rules and 1984 Traffic

Total Revenue

	Lake Ships	Very Small Ships (25 units)	Large Ships (70 000 dwt)	Dry Bulk Ships	Tankers	Container Ships	General Cargo and Other Ships	All Types of Ships
Length Limited to 7.5 times Breadth								
Revenue from Current Tariff ($000)	5 145	1 525	1 951	5 261	3 201	514	4 522	22 119
Revenue from Proposed Tariff ($000)	5 819	1 456	1 953	5 825	3 408	568	4 914	23 943
Total Increase in Revenue (%)	+13.1	-4.5	+0.1	+10.7	+6.5	+10.5	+8.7	+8.2

traité de cette retenue lorsque nous avons étudié les règles de voyages.

Une première constatation s'impose: dans chacune de ces situations, le pilote n'est pas disponible pour une autre affectation et ne peut être placé au pied du tour de rôle que lorsqu'il reviendra à terre. De plus, comme il s'agit de situations similaires, les droits devraient être semblables.

Il y a lieu de souligner deux commentaires, l'un de la FMC et l'autre de la CPPM, quant aux principes qui devraient nous guider lors de l'établissement de ces droits.

Dans sa réponse à la lettre du comité tarifaire (pièce APL-112), la FMC suggère que:

> *(...) the Authority should evolve a method of "break even payment" for these items. In other words the Authority should recover only the cost of providing the pilot plus administration.*

De son côté, dans sa plaidoirie, le capitaine Klaus Mueller a réclamé une hausse substantielle de ces droits afin d'encourager les usagers à réclamer les services des pilotes de façon plus rigoureuse et plus efficace dans les cas de retenue.

Le rapport du comité de rédaction (pièce APL-160) suggère un nouveau libellé pour l'article 7 du tarif proposé. Il se lit comme suit:

> Article 7 - Droit de retenue à bord d'un navire:
>
> 7. Lorsqu'un pilote est retenu à bord d'un navire
>
> a) à un quai ou à une jetée;
>
> b) alors qu'il est immobilisé dans les glaces; dans l'attente d'un poste dans les limites du port et qu'il est par la suite déplacé dans les limites du même port les droits de pilotage suivants sont exigibles jusqu'à concurrence de $320 par période de 24 heures:

this type of detention in examining trip rules.

One thing seems clear to begin with; in each of these situations, the pilot is unavailable for another assignment and his name may not be placed on the bottom of the rotation list until he returns to shore. In addition, since these situations are similar, the charges should be similar.

Two comments should be noted, one by the SFC and the other by the CPPM, concerning the principles that should guide us in establishing these charges.

In its response to the letter from the tariff committee (Exhibit LPA-112), the SFC suggested that:

> The Authority should evolve a method of "break even payment" for these items. In other words the Authority should recover only the cost of providing the pilot plus administration.

On the other hand, in his argument, Captain Klaus Mueller demanded a substantial increase in these charges in order to encourage users to be more careful and efficient in requesting the services of pilots where detentions occur.

The report of the document drafting committee (Exhibit LPA-160) suggests a new wording for section 7 of the proposed tariff, as follows:

> (Translation) Section 7 - Charge for detention on board ship
>
> 7. When a pilot is detained on board ship
>
> (a) at a wharf or pier;
>
> (b) while unable to move on account of ice, while waiting for a berth within the harbour and subsequently moved within the same harbour, the following pilotage charges are payable up to a maximum of $320 per 24-hour period:

(i) pour la première demi-heure de retenue ou fraction de cette demi-heure...aucun frais;

(ii) pour la première heure de retenue, y compris la première demi-heure...$32;

(iii) pour chaque heure ou fraction d'heure subséquente de retenue...$32.

En analysant le tarif, nous avons constaté que divers taux horaires avait été utilisés par l'APL pour déterminer la valeur du temps des pilotes alors qu'ils ne pilotent pas. En voici le sommaire:

	Taux horaire ($)	Maximum ($)
Paragraphe 3(3)	50	500
Paragraphes 6(1) et 6(2)	42	420
Article 7	32	320
Article 8	32	320
Article 9	32	320
Article 10	-	420

Personne ne nous a fourni d'explication quant à ces montants différents.

Pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, il nous paraît nécessaire d'uniformiser les montants horaires et, conséquemment, les maximums, tout en maintenant les mêmes recettes. Nos calculs nous indiquent qu'un taux horaire de 40 $ atteindrait ce but. Le maximum pour une période de 24 heures serait alors de 400 $.

L'APL propose quelques modifications aux règles de retenue à bord d'un navire et de retenue sur terre. Entre autres, la période gratuite est raccourcie. Compte tenu de la preuve que nous avons entendue, ces modifications nous semblent justifiées. Elles entraîneront une augmentation du nombre d'heures sujettes au paiement de droits. Les livres de l'APL indiquent qu'en 1984, 7 204 heures de retenues furent payées. Le rapport Hébert Le Houillier du 26 août 1985 indique qu'en vertu des nouvelles règles, il y aurait 11 655 heures de retenue. Voici un tableau comparatif des heures de retenue:

(i) for the first half-hour or part thereof of detention ... no charge;

(ii) for the first hour of detention, including the first half-hour ... $32;

(iii) for each subsequent hour or part thereof ... $32.

In analysing the tariff, we noted that various hourly rates had been used by the LPA to determine the value of pilots' time when not piloting. These rates are summarized below:

	Hourly Rate $	Maximum $
Subsection 3(3)	50	500
Subsections 6(1) and 6(2)	42	420
Section 7	32	320
Section 8	32	320
Section 9	32	320
Section 10	-	420

No explanation was presented by any party for these differing amounts.

For the reasons indicated above, it seems necessary to standardize the hourly rates and thus the maximums, while maintaining the same revenue. Our calculations indicate that an hourly rate of $40 would achieve this objective. The maximum for a 24-hour period would then be $400.

The LPA proposed some changes to the rules for detention on board ship and detention on shore. Changes included shortening the free period. Considering the evidence heard, these changes seem justified. They would produce an increase in the number of hours subject to charges. The LPA's records indicate that in 1984, payment was made for 7 204 hours of detention. The HLH report dated August 26, 1985 indicated that under the new rules, there would be 11 655 hours of detention. A comparative table of hours of detention follows:

	Trafic de 1984		Trafic de 1986
	Tarif courant	Nouveau tarif	Nouveau tarif
Heures de retenues en transit	7 516	7 516	6 883
Heures de retenues sujettes à un droit	7 204	11 655	10 441
Total	14 720	19 171	17 324

L'APL recevra donc 693 000 $ au titre des retenues en 1986; selon le tarif existant, elle aurait reçu 338 000 $.

5.4.2 Voyage d'essai

Selon le tarif existant, les droits de service de pilotage d'un navire durant un voyage d'essai sont les mêmes que ceux d'un voyage auxquels on ajoute un droit forfaitaire de 142 $.

Selon le tarif proposé par l'APL, les droits de service de pilotage d'un navire durant un voyage d'essai sont encore ceux du voyage; cependant, au lieu de l'addition du droit forfaitaire de 142 $, l'APL propose l'addition d'un droit de déplacement.

Après analyse de la situation, nous constatons qu'il s'agit ici d'un droit dont on ne fait usage que très rarement, que l'opération représente dans la majorité des cas des risques et des difficultés supérieures puisqu'on demande au pilote d'effectuer la manoeuvre d'un navire qui est nouvellement construit ou qui a subi des modifications et dont l'équipement, ou du moins certaines parties de l'équipement, n'a jamais été utilisé. De plus, aucune partie ne s'est objectée à cette modification.

Nous recommandons donc que les droits soient tels que proposés par l'APL, à savoir: les droits de pilotage pour un voyage d'essai sont l'addition des droits de voyages et des droits de déplacement qui en tout autre temps seraient payables par le navire.

5.4.3 Navire mort

Selon le tarif existant, le droit de service de pilotage d'un navire mort est de 1,5 le droit payable par le navire pour le voyage ou le déplacement.

Aucun changement à ce droit n'a été proposé par l'APL et aucune partie ne s'est objectée à ce droit durant les audiences.

	1984 Traffic		1986 Traffic
	Current Tariff	New Tariff	New Tariff
Hours of detention in transit	7 516	7 516	6 883
Hours of detention subject to a charge	7 204	11 655	10 441
Total	14 720	19 171	17 324

The LPA will therefore receive $693 000 for detentions in 1986; under the current tariff it would have received $338 000.

5.4.2 Trial Trips

Under the current tariff, charges for piloting a ship during a trial trip are the same as those for a trip plus a flat charge of $142.

Under the tariff proposed by the LPA, charges for piloting a ship during a trial trip are still the same as trip charges; however, instead of adding a flat charge of $142, the LPA proposed adding a movage charge.

Having analysed the situation, we note that this charge is made only rarely and that this operation usually involves great risks and difficulties, since the pilot is asked to manoeuvre a newly-built or modified ship whose equipment (or parts of whose equipment) has never been used. In addition, none of the parties objected to this change.

We therefore recommend that the charges be as proposed by the LPA, that is, pilotage charges for a trial trip equal the sum of the trip charges and movage charges that would be payable by the ship at any other time.

5.4.3 Dead Ships

Under the current tariff, the charge for piloting a dead ship is 1.5 times the charge payable by the ship for the trip or the movage.

No change to this charge was proposed by the LPA and no party objected to it at the hearing.

Nous recommandons donc l'adoption de ce droit tel que proposé.

5.4.4 Annulation

Selon le tarif existant, le taux horaire d'un pilote dont la demande de service est annulée après avoir été requise, est fixé à 84 $ plus un taux de 24 $ par heure ou fraction d'heure; le maximum est fixé à 240 $ par période de 24 heures.

Dans son projet de tarif pour 1986, l'APL propose un droit de 172 $ plus un taux de 35 $ par heure et un maximum de 350 $ par période de 24 heures.

En 1984, les recettes engendrées par ce droit se sont élevées à quelque 10 400 $.

On nous a fait remarqué que les usagers ne font pas toujours preuve de rigueur et de précision lorsqu'ils retiennent les services d'un pilote et qu'ils indiquent l'heure de départ prévue. Nous avons fait allusion plus haut aux commentaires du capitaine Mueller à ce sujet.

Lorsque nous avons traité des droits de retenue, nous avons fixé un taux horaire de 40 $ pour le pilote qui ne travaille pas. La situation en cas d'annulation est similaire. Le montant de 40 $ devrait donc s'appliquer dans ce cas aussi. C'est pourquoi nous recommandons que les droits d'annulation soient de 140 $ plus 40 $ par heure ou fraction d'heure, avec un maximum de 400 $.

5.4.5 Cale sèche

Selon le tarif existant, un droit de pilotage de 142 $ est exigible, en plus des droits de pilotage prescrits, lorsqu'un pilote conduit un navire à une cale sèche, un quai flottant, etc.

L'APL n'a pas jugé nécessaire d'inclure un tel droit dans son projet de tarif de janvier 1985 et aucune objection n'a été soulevée à cet égard par les parties durant l'audience.

Nous n'avons donc aucune objection à ce que ce poste tarifaire soit supprimé.

We therefore recommend that this charge be adopted as proposed.

5.4.4 Cancellations

Under the current tariff, the hourly rate for a pilot where the request for pilotage services is cancelled is $84 plus a rate of $24 per hour or part thereof; the maximum is set at $240 per 24-hour period.

In its tariff proposal for 1986, the LPA proposed a charge of $172 plus an hourly rate of $35 and a maximum of $350 per 24-hour period.

In 1984, revenue generated by this charge amounted to approximately $10 400.

It was pointed out that users are not always careful and accurate in retaining the services of a pilot and indicating the estimated time of departure. Earlier, we referred to Captain Mueller's comments on this subject.

In dealing with charges for detentions, we set an hourly rate of $40 for a pilot's time when not piloting. The situation in case of cancellation is similar. The amount of $40 should thus be applied in this case also. We therefore recommend that charges for cancellation be $140 plus $40 per hour or part thereof, with a maximum of $400.

5.4.5 Dry Docks

Under the current tariff, a pilotage charge of $142 is payable, in addition to the prescribed pilotage charges, when a pilot conducts a ship into a dry dock, floating dock or similar structure.

The LPA did not deem it necessary to include such a charge in its January 1985 proposed tariff; nor was any objection to this point raised by the parties at the hearing.

We therefore have no objection to the elimination of this tariff item.

5.4.6 Droits de radiotéléphone

Le tarif existant fixe un droit de radiotéléphone de 67 $ pour les voyages et de 28 $ pour un déplacement.

On a témoigné à l'effet que les navires sont maintenant tous équipés de radiotéléphones adéquats et qu'il n'y a plus lieu de fournir ces appareils.

Puisque l'APL n'a pas jugé bon d'inclure ce droit dans son projet de tarif et que les parties n'ont soulevé aucune objection au sujet de cette révocation, nous n'avons donc aucune objection à ce que ce poste tarifaire soit supprimé.

5.4.7 Compensation des compas

Le tarif existant prévoit un droit précis pour les compensations de compas; il est fixé à 142 $ pour toute période d'au plus trois heures et de 34 $ pour toute heure ou fraction d'heure additionnelle.

Dans son projet de tarif de droits, l'APL a jugé bon d'inclure ce droit sous le titre "Droit pour voyage d'essai". Aucune objection ne fut soulevée à cet effet durant les audiences. Nous avons déjà traité de ce droit; il n'y a pas lieu de faire d'autres commentaires à ce sujet.

5.4.8 Pilotes transportés au delà d'une zone de pilotage

Selon le tarif existant, lorsqu'un pilote est transporté au delà de la zone, un droit de 24 $ par heure et un maximum de 240 $ par période de 24 heures est exigible.

Dans son projet de tarif, l'APL propose un droit de 420 $ pour chaque période de 24 heures ou fraction de cette période.

Le vice-président Matte a témoigné à ce sujet. Ce n'est que rarement qu'un pilote est transporté au delà d'une zone. Cela se produit surtout dans la circonscription 2, au delà des Escoumins. Le but de l'augmentation est d'établir un parallélisme entre les droits perçus et les montants versés au terme du contrat avec la CPBSL. L'écart entre les deux est très grand. Le taux est le même, que le pilote reste à bord une heure de plus ou quinze heures de plus.

5.4.6 Radiotelephone Charges

The current tariff sets radiotelephone charges of $67 for trips and $28 for movages.

Testimony was heard to the effect that all ships are now equipped with adequate radiotelephones and that there was no longer any need to provide this equipment.

Since the LPA did not consider it appropriate to include these charges in its proposed tariff and since no objection was raised by the parties to their being revoked, we therefore have no objection to the elimination of this tariff item.

5.4.7 Compass Adjusting

The current tariff provides for a specific charge for compass adjusting: $142 for each period of more than three hours and $34 for each additional hour or part thereof.

In its proposed tariff of charges, the LPA considered it appropriate to include this charge under the heading "Charges for Trial Trips". No objection was made to this procedure at the hearing. We have already dealt with this charge and will make no further comments.

5.4.8 Overcarriage of Pilots

Under the current tariff, when a pilot is carried beyond the area a charge of $24 per hour and a maximum of $240 per 24-hour period are payable.

In its proposed tariff, the LPA proposed a charge of $420 per 24-hour period or part thereof.

Vice-chairman Matte testified on this matter. Overcarriage of pilots occurs only rarely; it occurs mainly in District No. 2, beyond Les Escoumins. The purpose of the increase is to establish parallelism between charges collected and amounts paid under the terms of the contract with the CLSLP. The gap between these amounts is very wide. The rate is the same regardless of whether the pilot remains on board for 1 additional hour or 15 additional hours.

En considérant ce droit, nous tenons compte du fait que personne ne s'y est vraiment objecté et qu'il ne s'agit pas de sommes considérables. Nous avons aussi présent à l'esprit le fait que les usagers doivent eux aussi faire preuve de rigueur et de précision dans leur utilisation des services de pilotage. Nous sommes conscients du fait qu'il peut y avoir de bonnes raisons pour lesquelles le pilote ne peut débarquer. Cependant, tant que le pilote demeure à bord, il ne peut reprendre sa place au pied du tour de rôle et n'est pas disponible pour une autre affectation.

Dans le cas des droits de retenues et des autres droits de ce genre, nous avons établi un montant uniforme de 400 $ par période de 24 heures. Nous recommandons donc qu'un droit de 400 $ soit exigible chaque fois qu'un pilote est transporté au delà d'une zone. Ce montant s'applique pour chaque période de 24 heures ou fraction de cette période.

5.4.9 Frais de déplacements et autres occasionnés aux pilotes

Ce droit est prévu à l'article 14 du tarif existant et à l'article 11 du tarif proposé. Il est imposé pour couvrir les frais de déplacements lorsque le pilote doit monter à bord ou débarquer d'un navire ailleurs qu'aux stations d'embarquement des Escoumins, de Port-Alfred, de Chicoutimi, de Québec, de Trois-Rivières, de Sorel, de Lanoraie et de Montréal. Il s'agit de cas exceptionnels. Les montants en jeu sont de l'ordre de 30 000 $. Le seul changement important entre le tarif existant et le tarif proposé est la suppression de l'adverbe "directement". La DMA s'y est objectée dans sa plaidoirie. Dans la mesure où ces frais sont engagés pour répondre aux demandes des usagers et pour leur fournir le service qu'ils exigent, nous ne voyons aucune raison pour que l'APL ne soit pas remboursée de tous les débours faits à ce titre, à condition qu'ils soient raisonnables. Nous recommandons donc l'ajout de l'adverbe "raisonnablement" au libellé de l'article 11 du tarif proposé.

5.5 Double pilotage

L'article 4 du tarif proposé, tout comme l'article 4 du tarif existant, stipule que les droits de pilotage sont multipliés par le nombre de pilotes dont les services ont été fournis. Le fait qu'il faille plus d'un pilote dépend de considérations se rapportant à la sécurité de la naviga-

In considering this charge, we take into account the fact that no one really objected to it and the fact that the amounts involved are not large. We are also aware that users, too, must be careful and accurate in their use of pilotage services. We are aware that there may be good reasons preventing pilots from disembarking. However as long as pilots remain on board their names cannot be placed on the bottom of the rotation list and they are unavailable for another assignment.

We established a standard amount of $400 per 24-hour period for charges for detentions and other similar charges. We therefore recommend that a charge of $400 be payable in each instance of pilot overcarriage. This amount is applicable to each 24-hour period or part thereof.

5.4.9 Travelling and Other Expenses of Pilots

Sections 14 of the current tariff and 11 of the proposed tariff provide for these charges, made to cover travelling expenses when pilots must embark or disembark elsewhere than at the boarding stations at Les Escoumins, Port-Alfred, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Sorel, Lanoraie and Montréal. These are exceptional cases. The amounts involved are approximately $30 000. The only major change between the current tariff and the proposed tariff is the elimination of the adverb "directly". In its argument, the DMA objected to this change. To the extent that these costs are incurred to meet the demands of users and provide them with the service they require, we see no reason why the LPA should not be reimbursed for all costs incurred in this context, on condition that they are reasonable. We therefore recommend that the adverb "reasonably" be added to the wording of section 11 of the proposed tariff.

5.5 Double Pilotage

Like section 4 of the current tariff, section 4 of the proposed tariff provides that pilotage charges be multiplied by the number of pilots used in performing the service. Whether more than one pilot is required depends on navigational safety considerations. Two pilots

tion. Ainsi, il faut deux pilotes à partir du moment où les bouées lumineuses ont été enlevées, lorsque le voyage dure plus de 13 heures, lorsque le navire a plus de 64 000 tonnes de port en lourd dans la circonscription 1 et plus de 75 000 tonnes dans la circonscription 2. Plus d'un pilote est affecté lorsqu'il y a remorquage. L'article 5 traite de cette question.

Notre compétence ne porte pas sur les questions de sécurité de la navigation. Les témoignages que nous avons entendus, dont celui du pilote Pouliot, nous portent à croire qu'il est effectivement nécessaire d'avoir deux pilotes à bord, par temps brumeux en hiver quand les bouées sont enlevées par exemple. Cependant, dans la mesure où notre enquête n'a pas porté sur le côté sécuritaire et opérationnel de la question, nous ne pouvons nous prononcer à ce sujet. Il s'agit, croyons-nous, d'une question dont l'APL devrait discuter tant avec les usagers qu'avec les pilotes.

Nous avons relevé certaines anomalies au titre du double pilotage, au niveau de la rémunération versée aux corporations de pilotes. En effet, alors que dans la circonscription 2 si l'APL verse une double rémunération, c'est parce qu'il y a deux pilotes à bord, tel n'est pas le cas dans la circonscription 1. En effet, le contrat avec les PSLC prévoit le paiement d'une double rémunération du 10 décembre au 8 avril de l'année suivante, qu'il y ait ou non deux pilotes à bord (pièce APL-22, annexe "A" 2, paragraphe 6(2))[3]. Nous ne voulons pas nous immiscer dans les négociations de contrat entre l'APL et les PSLC, mais nous ne voyons aucune raison qui justifie le versement d'une double rémunération s'il n'y a qu'un seul pilote. Cela frise l'enrichissement sans cause. Nous estimons que le versement de doubles droits est juste et raisonnable dans le cas où deux pilotes sont en devoir. En effet, dans un tel cas, le deuxième pilote n'est pas disponible pour une autre affectation. Mais encore faut-il que le deuxième pilote soit effectivement à bord du navire!

[3] 6.(2) Nonobstant le paragraphe 1, les honoraires de pilotes pour les voyages et les déplacements accomplis dans la circonscription durant la période allant du 10 décembre au 8 avril suivant, sont majorés de 105 pour cent sans égard au nombre de pilotes utilisé.

are required when the lighted buoys have been removed, when the trip lasts for over 13 hours or when the ship's deadweight tonnage exceeds 64 000 in District No. 1 and 75 000 in District No. 2. More than one pilot is assigned when ships are towed. Section 5 deals with this charge.

Our mandate does not extend to matters of navigational security. Testimony heard, including that of pilot Pouliot, leads us to believe that it is in fact necessary to have two pilots aboard, as for example in foggy conditions in winter when the buoys are removed. However, since our investigation has not dealt with safety and operational issues, we cannot give our opinion on this subject. We believe this is a question that the LPA should discuss with both users and pilots.

We noted some discrepancies concerning double pilotage regarding remuneration paid to the pilot corporations. While in District No. 2 the LPA pays double remuneration because two pilots are on board, this is not the case in District No. 1. The contract with the PSLC provides for payment of double remuneration from December 10 to April 8 of the following year, regardless of whether two pilots are on board. (Exhibit LPA-22, Appendix A2, subsection 6(2)).[3] We do not wish to become involved in contract negotiations between the LPA and the PSLC, but we see no reason justifying the payment of double remuneration if there is only one pilot. This procedure borders on unjust enrichment. We consider that payment of double charges is fair and reasonable where two pilots are on duty. In such cases, the second pilot is not available for another assignment; this pilot must actually be on board the ship.

[3] (Translation) 6.(2) Notwithstanding section 1, pilot remuneration for trips and movages effected in the district during the period between December 10 and the following April 8 are increased by 105% regardless of the number of pilots used.

Nous recommandons que le libellé des articles 4 et 5 demeure tel quel. Cependant, nous exhortons l'APL à demeurer vigilante et à faire en sorte que les doubles droits ne soient payés que lorsqu'ils correspondent à des frais réellement engagés.

We recommend that the wording of sections 4 and 5 remain as is. However, we urge the LPA to remain vigilant and ensure that double charges are only paid when they correspond to costs actually incurred.

5.6 Les bateaux-pilotes

Nous avons traité plus tôt des problèmes se rapportant aux bateaux-pilotes. Nous y renvoyons le lecteur. Les dispositions tarifaires existantes remontent à la *décision C.T.E. 1-75*. Pour les raisons que nous avons indiquées antérieurement, nous ne voyons aucune raison de les changer et nous recommandons l'adoption du tarif tel que proposé.

5.6 Pilot Boats

Earlier, we dealt with problems related to pilot boats; readers are referred to the appropriate section. The provisions of the current tariff are based on *Decision W.T.C. 1-75*. For the reasons cited earlier, we see no reason to change them and we recommend that the tariff be adopted as proposed.

5.7 Circonscription 3

Nous avons également traité de cette question ailleurs et nous y renvoyons le lecteur. Étant donné qu'un nouveau règlement doit entrer en vigueur sous peu, nous acceptons que le tarif à l'étude ne prévoie pas de droits pour la circonscription 3. Nous recommandons néanmoins que l'APL poursuive son étude de la question du pilotage dans les ports et les havres de la circonscription 3 à la lumière du rapport Chevalier et qu'elle exerce la compétence qui lui incombe.

5.7 District No. 3

This question has also been dealt with elsewhere and readers are referred to the appropriate section. Since a new rule is to come into force shortly, we agree that the tariff under consideration shall not provide for charges in District No. 3. Nevertheless, we recommend that the LPA pursue its examination of the question of pilotage in ports and harbours in District No. 3 in light of the Chevalier report, and that it exercise its authority.

6. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS

Ceci complète notre étude du tarif proposé. Nous croyons que les changements et les droits que nous recommandons sont équitables et raisonnables et qu'ils permettront à l'APL d'être financièrement autonome. Nous espérons que l'APL tiendra également compte de nos autres recommandations et prendra les mesures nécessaires pour améliorer sa gestion, rationaliser son exploitation et faire preuve d'efficience de façon à réaliser l'autre but que lui impose la loi à savoir d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation un service efficace de pilotage.

Pour plus de clarté, nous reprendrons maintenant de façon synthétique nos recommandations: d'abord celles qui se rapportent au tarif, puis celles qu'il nous a paru opportun de faire tout au long de notre rapport au sujet de divers problèmes auxquels est confrontée l'APL et qui se rapportent de près ou de loin au tarif.

6. CONCLUSIONS - RECOMMENDATIONS

This completes our study of the proposed tariff. We believe that the changes to the tariff and the charges we recommend are fair and reasonable and will allow the LPA to become financially self-sustaining. We hope that the LPA will also take into account our other recommendations and will take the measures necessary to rationalize its operations and become efficient so that it will be able to fulfill its other statutory obligation --- "to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service".

For further clarification we are summarizing our recommendations: We will start with our recommendations concerning the tariff and then proceed to others which appear appropriate to the problems facing the LPA and in broad measure relate to the tariff itself.

6.1 Recommandation quant au tarif

Nous recommandons:

1. que les recettes annuelles de l'APL provenant des droits de pilotage soient de 23,2 millions de dollars à compter de maintenant, ce qui représente une augmentation de 9,2 %;

2. que les recettes provenant des déplacements, des lamanages et des mouillages soient augmentées de 4,3 %, 52,8 % et 57 % respectivement;

3. que les nouvelles règles de voyages proposées par l'APL soient adoptées;

4. que les unités de pilotage soient calculées de la même façon à la grandeur de la Région pour les voyages, les déplacements, les lamanages et les mouillages;

5. a) que les unités de pilotage tiennent compte de la longueur du navire. Cependant, aux fins du tarif, la longueur est la vraie longueur ou la vraie longueur limitée à 7,5 largeurs si le rapport longueur/largeur est supérieur à 7,5;

   b) que les unités de pilotage soient calculées en multipliant la longueur tarifaire par la largeur et par le creux. Le produit ainsi obtenu est divisé par 850. Il n'y a pas de nombre minimum d'unités;

   c) que le facteur temps soit calculé en multipliant le tirant d'eau par le nombre d'heures pendant lesquelles le navire voyage sous la conduite d'un pilote breveté;

   d) les unités de pilotage doivent engendrer 60 % des recettes de voyage alors que le facteur temps doit en engendrer 40 %;

6. que tous les mouillages survenant au cours d'un voyage ou d'un déplacement soient sujets à un droit qui tienne compte des unités de pilotage;

6.1 Tariff Recommendation

We recommend:

1. that the LPA earn an annual revenue of $23.2 million from pilotage fees immediately; this represents an increase in annual revenue of 9,2%;

2. that the revenues in respect of trips, movages and dockings be increased by 4.3%, 52.8% and 57% respectively;

3. that the new trip rules proposed by the Authority be adopted;

4. that pilotage units be calculated the same way in both districts for trips, movages, dockings and anchorings;

5. with respect to the tariff formula
   (a) that the calculation of a pilotage unit take into account the length of the ship. However, for tariff purposes the length of the ship will be the actual length or the length limited to 7.5 times the breadth if the length-to-breadth ratio is greater than 7.5;

   (b) that pilotage units be calculated by multiplying the tariff length by the breadth and by the depth of the ship divided by 850 and that no minimum number of pilotage units be applied;

   (c) that the time factor be calculated by multiplying the draught by the number of hours the ship is underway under the conduct of a licensed pilot;

   (d) that revenue based on pilotage units must generate 60% of the revenue and on the time factor 40%;

6. that all anchorings during a trip or a movage be subject to a fee and that the charge for anchorings be based in part on the number of pilotage units;

7. quant aux droits pour les retenues:

a) que l'on conserve le texte de l'article 9 du tarif existant pour la retenue en transit;

b) que l'on adopte les changements proposés par l'APL pour la retenue à bord d'un navire, la retenue sur terre, l'annulation et lorsqu'un pilote est transporté au delà d'une zone de pilotage;

c) que le montant des droits pour les retenues et les annulations soit standardisé;

8. que l'on conserve le texte de l'article 15 du tarif existant au sujet des bateaux-pilotes; et

9. que l'APL prenne des mesures pour réduire ses dépenses, et plus précisément:

a) que dans ses négociations avec les corporations de pilotes, elle tienne également compte des intérêts des usagers et du fait qu'il lui faille établir des droits qui soient justes et raisonnables;

b) que les sommes versées par l'APL aux corporations pour les apprentis-pilotes et au titre de la formation permanente ne soient utilisées qu'à ces fins et que l'APL demande aux corporations d'en rendre compte;

c) que le remboursement des frais de transport terrestre des pilotes aux termes des contrats avec les corporations ne soit pas effectué sur la base d'un pourcentage de tous les autres montants versés;

d) que l'APL suive de près l'évolution de la demande pour les services de pilotage à la grandeur de la région, et plus particulièrement dans la circonscription 1-1 (port de Montréal) où les pilotes sont salariés, de façon à prendre les mesures nécessaires pour réduire ses dépenses et ne faire payer aux usagers que ce qui est juste et raisonnable;

7. in regard to fees for detention and cancellations:

(a) that the text of the existing tariff in respect of detention in transit (section 9) be retained;

(b) that the proposals of the Authority in regard to detention on board ship, detention on shore, cancellations, and overcarriage of pilots be adopted;

(c) that the fees for detentions and cancellations be standardized;

8. that the text of section 15 of the existing tariff with respect to pilot boats be retained; and

9. that the LPA take measures to reduce its costs and more precisely:

(a) that the LPA in entering negotiations with the pilot corporations also bear in mind the interests of users and the fact that it has to establish a tariff that is fair and reasonable;

(b) that the monies paid by the LPA in respect of the training of both apprentice pilots and licensed pilots pursuant to the contracts with the pilot corporations be used solely for these purposes and be properly accounted for by the corporations;

(c) that the payment of land transportation expenses pursuant to the contracts with the pilot corporations not be based on a percentage of all other fees;

(d) that the LPA closely monitor the trends in demand for pilotage services and that the requirement for pilots in the Laurentian Region, in general and the Port of Montréal, in particular, where the pilots are salaried, and continue to take the steps necessary to reduce costs so that users are required to pay only what is fair and reasonable;

e) que l'APL poursuive en collaboration avec les usagers et les pilotes l'étude de la possibilité de mettre sur pied un programme pour aider les pilotes à prendre une retraite anticipée;

f) que l'APL revoie le fonctionnement des centres de répartition et prenne les mesures nécessaires pour réaliser des économies et réduire les coûts aux usagers, tout en fournissant un service de qualité; et

g) que l'APL examine ses dépenses administratives dans le but de réaliser des économies et de réduire les coûts aux usagers.

Pour faciliter la tâche de l'APL et du lecteur, les modifications qu'il est recommandé d'apporter au *Règlement prescrivant les tarifs des droits de pilotage* qui doivent être payés à l'Administration de pilotage des Laurentides (SOR/81-674), tel que modifié en 1982 (SOR/82-954) et en 1983 (SOR/83-889), sont résumées ci-dessous.

RÈGLEMENT

Article 1

Aucun changement au libellé du tarif existant.

Article 2 — Définitions

Il est recommandé de maintenir les définitions suivantes qui apparaissent dans le tarif existant: "accostage"; "appareillage"; "circonscription"; "circonscription n° 3; "facteur temps"; et "voyage".

Il est recommandé que soient adoptés les changements de libellé proposés par l'Administration et publiés dans la *Gazette du Canada* du 29 janvier 1985 à l'égard des définitions suivantes: "Administration"; "bateau-pilote"; "circonscription n° 1"; "circonscription n° 1-1"; "circonscription n° 2"; "creux de navire"; "déplacement"; "largeur du navire"; "longueur du navire"; "navire mort"; "poste"; "tirant d'eau"; et "unité".

Il est recommandé que la "longueur tarifaire" soit définie comme suit:

(e) that the LPA, in collaboration with the users and the pilot corporations undertake the study of the possibility of establishing a mechanism to facilitate the early retirement of pilots;

(f) that the Authority pursue its review of the operation of dispatching centres and take the necessary steps to achieve economies and reduce costs to users while at the same time maintaining a high level of service;

(g) that the Authority closely examine its administrative expense with a view to reducing costs to users.

In order to assist the LPA and the reader, the recommended changes to the *Regulations Prescribing Tariffs of Pilotage Charges* to be paid to the Laurentian Pilotage Authority (SOR/81-674) as amended in 1982 (SOR/82-954) and in 1983 (SOR/83-889) are summarized below.

REGULATIONS

Section 1

No change to the wording in the current tariff.

Section 2 --- Definitions

It is recommended that the definitions provided by the current tariff be retained in respect of the following: "District"; "District No. 3"; "docking"; "undocking"; "time factor"; and "trip".

It is recommended the changes in text proposed by the Authority, as published in the *Canada Gazette* on January 29, 1985, be adopted in respect of the following definitions: "Authority"; "pilot boat"; "District No. 1"; "District No. 1-1"; "District No. 2"; "depth of the ship"; "movage"; "breadth of the ship"; "length of the ship"; "dead ship"; "berth"; "draught"; and "unit";

It is recommended that "tariff length" be defined as follows:

"longueur tarifaire" s'entend de la longueur du navire; ou la largeur du navire multipliée par 7,5, en prenant la plus petite de ces deux mesures.

Il est recommandé de modifier la définition de l'"unité de pilotage" en y substituant ce qui suit:

"Unité de pilotage" s'entend du chiffre qu'on obtient en multipliant la longueur tarifaire par la largeur du navire et par le creux du navire, et en divisant le produit par 850, ledit résultat devant être arrondi au centième le plus près.

Article 3

Il est recommandé de maintenir l'article 3, paragraphe (1) du tarif existant.

Il est recommandé que l'article 3, paragraphe (2) du tarif existant soit révoqué.

Articles 4, 5, 6 et 7

Il est recommandé que le libellé proposé par l'Administration, tel que publié dans la *Gazette du Canada* du 29 janvier 1985, soit adopté en ce qui a trait aux articles et paragraphes 4, 5(1), 5(2), 5(3), 6 et 7.

Il est recommandé que le libellé de l'article 5, paragraphe (4) du tarif existant soit révoqué et remplacé par ce qui suit:

(4) Dans le cas où un remorqueur pousse une barge ou une gabarre, les droits de pilotage sont exigibles, lorsque deux pilotes sont à bord du remorqueur,

a) pour le remorqueur, en fonction des unités véritables de celui-ci;

b) pour la barge ou la gabarre poussée en fonction des unités véritables de celles-ci.

"tariff length" means the lesser of

(a) length of the ship; or
(b) the breadth of the ship multiplied by 7.5.

It is recommended that "pilotage unit" be modified by substituting the following:

"pilotage unit" means the result obtained by multiplying the tariff length by the breadth of the ship and by the depth of the ship divided by 850 the said result to be rounded to the nearest hundredth.

Section 3

It is recommended that section 3, subsection (1) of the current tariff be retained.

It is recommended that section 3, subsection (2) of the current tariff be revoked.

Sections 4, 5, 6 and 7

It is recommended that the text proposed by the Authority as published in the *Canada Gazette* on January 29, 1985, be adopted in respect of sections 4, 5(1), 5(2), 5(3), 6, 7.

It is recommended that the text of section 5, subsection (4) of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

(4) Where a tug is pushing a barge or scow and two pilots are on board the tug, the pilotage charges are payable

(a) in respect of the tug, on the basis of the actual units of the tug; and

(b) in respect of the barge or scow on the basis of the actual units of the barge or scow.

Annexe I

Liste et limites géographiques des ports

Il est recommandé que soit adopté le libellé modifié proposé par l'Administration, tel que publié dans la *Gazette du Canada* le 29 janvier 1985.

Annexe II

Il est recommandé:

Droits de déplacements

1. (1) Que les dispositions de l'article 1, paragraphe (1) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) est de 194 $ plus 6,39 $ par unité (...).

(2) Que les dispositions de l'article 1, paragraphe (2) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) un droit de 150 $ plus 1,61 $ par unité est exigible (...).

Droits de voyages

2. (1) Que les dispositions de l'article 2, paragraphe (1) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

a) dans la circonscription n° 1 de 16,94 $ par unité, plus 8,38 $ par facteur temps;

b) dans la circonscription n° 2 de 10,75 $ par unité, plus 6,22 $ par facteur temps;

(2) Que les dispositions de l'article 2, paragraphe (2) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) un droit de 150 $ plus 1,61 $ par unité est exigible (...).

Schedule I

List and Geographical Limits of Harbours

It is recommended that modified wording proposed by the Authority as published in the *Canada Gazette* on January 29, 1985 be adopted.

Schedule II

It is recommended that:

Charges for Movages

1. (1) The provisions of section 1, subsection (1) of the current tariff be retained and that the rate be changed as follows:

(...) is $194 plus $6.39 per unit.

(2) The provisions of section 1, subsection (2) of the current tariff be retained and that the rate be changed as follows:

(...) charge of $150 plus $1.61 per unit is payable ...

Charges for Trips

2. (1) The provisions of section 2, subsection (1) of the current tariff be retained and that the rate be changed as follows:

(a) in District No. 1, $16.94 per unit, plus $8.38 per time factor;

(b) in District No. 2, $10.75 per unit plus $6.22 per time factor.

(2) The provisions of section 2, subsection (2) of the current tariff be retained and that the rate be changed as follows:

(...) a charge of $150 plus $1.61 per unit is payable ...

Droits de pilotage en général

3. Que l'article 3 du tarif existant soit révoqué.

Droits pour voyage d'essai

4. (1) Que l'article 4, paragraphe (1) du tarif existant soit modifié en supprimant l'alinéa 4(1)c).

(2) Que l'article 4, paragraphe (2) du tarif existant soit modifié en y substituant le libellé suivant:

(2) En plus des droits de pilotage exigibles en vertu du paragraphe (1), le droit de pilotage prescrit pour un déplacement au paragraphe 1(1) est exigible

a) pour chaque essai d'ancre;
b) pour un ou plusieurs essais de gouvernail;
c) pour la compensation d'un compas.

Droits de lamanage

5. (1) Que les dispositions de l'article 5, paragraphe (1) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) sont de 194 $ plus 4,40 $ par unité (...).

(2) Que les dispositions de l'article 5, paragraphe (2) du tarif existant soient maintenues.

Cale sèche

6. Que l'article 6 du tarif existant soit révoqué.

Navire mort

7. Que l'article 7 du tarif existant soit maintenu.

Compensation des compas

8. Que l'article 8 du tarif existant soit révoqué.

Charges for General Pilotage

3. Section 3 of the current tariff be revoked.

Charges for Trial Trips

4. (1) Section 4, subsection (1) of the current tariff be modified by revoking subparagraph 4(1)(c).

(2) Section 4, subsection (2) of the current tariff be modified by substituting the following wording:

(2) In addition to the pilotage charges specified in subsection (1), the pilotage charge prescribed for a movage in subsection 1(1) is payable in respect of

(a) each anchor trial;
(b) one or more rudder trials; and

(c) a compass adjustment.

Charges for Docking

5. (1) The provisions of section 5, subsection (1) of the current tariff be retained and the rate changed as follows:

(...) is $194 plus $4.40 per unit ...

(2) The provisions of section 5, subsection (2) of the current tariff be retained.

Dry Docks

6. Section 6 of the current tariff be revoked.

Dead Ships

7. Section 7 of the current tariff be retained.

Compass Adjusting

8. Section 8 of the current tariff be revoked.

Retenue en transit

9. (1) Que les dispositions de l'article 9, paragraphe (1) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) un droit de pilotage de 40 $ est exigible (...).

(2) Que les dispositions de l'article 9, paragraphe (2) du tarif existant soient maintenues et que le taux soit changé comme suit:

(...) ne doit pas dépasser 400 $ par période de 24 heures (...).

Retenue à bord d'un navire

10. (1) Que l'article 10, paragraphe (1) soit révoqué et remplacé par ce qui suit:

Lorsqu'un pilote est retenu à bord d'un navire

a) à un quai ou à une jetée;

b) alors qu'il est immobilisé dans les glaces; dans l'attente d'un poste dans les limites du port et qu'il est par la suite déplacé dans les limites du même port

les droits de pilotage suivants sont exigibles jusqu'à concurrence de 400 $ par période de 24 heures:

(i) pour la première demi-heure de retenue ou fraction de cette demi-heure...aucun frais;

(ii) pour la première heure de retenue, y compris la première demi-heure...40 $;

(iii) pour chaque heure ou fraction d'heure subséquente de retenue...40 $.

(2) Que l'article 10, paragraphe (2) du tarif existant soit révoqué.

Detention in Transit

9. (1) The provisions of section 9, subsection (1) of the current tariff be retained and the rate changed as follows:

(...) a pilotage charge of $40 is payable ...

(2) The provisions of section 9, subsection (2) of the current tariff be retained and the rate changed as follows:

The maximum charge payable ... for any twenty-four hour period is $400.

Detention on Board Ship

10. (1) Section 10, subsection (1), of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

Where a pilot is detained on board ship

(a) at a wharf or pier;

(b) while being immobilized in ice; waiting for a berth within the limits of a harbour and is thereafter moved within the limits of the same harbour;

pilotage charge not exceeding $400 per twenty-four hour period are payable as follows:

(i) for the first half hour of detention or part thereof ... no charge;

(ii) for the first hour of detention, including the first half hour ... $40;

(iii) for each subsequent hour of detention or part thereof ... $40.

(2) Section 10, subsection (2) of the current tariff be revoked.

Retenue sur terre

11. (1),
11. (2) Que l'article 11, paragraphes (1) et (2) du tarif existant, soit révoqué et remplacé par ce qui suit:

(1) Lorsqu'un pilote dont les services ont été demandés se présente à son poste à la station de pilotage et y est retenu plus d'une demi-heure, les droits de pilotage suivants sont exigibles jusqu'à concurrence de 400 $ par période de 24 heures:

a) pour la première demi-heure de retenue ou fraction de cette demi-heure...aucun frais;

b) pour la première heure de retenue, y compris la première demi-heure...40 $;

c) pour chaque heure ou fraction d'heure subséquente de retenue...40 $.

(2) Aux fins du paragraphe (1), la période de retenue d'un pilote se calcule à compter de la plus tardive des heures suivantes:

a) l'heure pour laquelle le pilote a reçu l'ordre de se présenter à son poste à la station de pilotage;

b) l'heure à laquelle le pilote s'est effectivement présenté à son poste à la station de pilotage.

11. (3) Que l'article 11, paragraphe (3) du tarif existant soit révoqué.

Annulations

12. Que l'article 12 du tarif existant soit révoqué et remplacé par:

(1) Un droit de pilotage de 140 $ est exigible lorsqu'une demande de services d'un pilote est annulée après l'arrivée du pilote à son poste.

Detention on Shore

11. (1),
11. (2) Section 11, subsections (1) and (2) of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

(1) Where, after a pilot's services have been requested, the pilot reports for pilotage duty at a pilot station and is detained at that station for more than one half hour pilotage charges not exceeding $400 per twenty-four hour period are payable as follows:

(a) for the first half hour of detention or part thereof .... no charge;

(b) for the first hour of detention, including the first half hour ... $40; and

(c) for each subsequent hour of detention or part thereof ... $40.

(2) For the purpose of subsection (1), detention of a pilot commences at

(a) the time for which the pilot was ordered to report to the pilot station for pilotage duty, or

(b) the time the pilot actually reported at the pilot station for pilotage duty,

whichever is the later time.

11. (3) Section 11, subsection (3) of the current tariff be revoked.

Cancellations

12. Section 12 of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

(1) Where a request for pilotage services is cancelled after a pilot reports pursuant to that request, a pilotage charge of $140 is payable.

(2) Si l'annulation visée au paragraphe (1) survient plus d'une heure après que le pilote a reçu l'ordre de se rendre à son poste, un droit de pilotage supplémentaire de 40 $ est exigible, sous réserve du paragraphe (3), pour chaque heure ou fraction d'heure à compter de l'heure pour laquelle les services du pilote sont demandés ou à compter de l'heure à laquelle le pilote s'est effectivement rendu à son poste, soit la plus tardive de ces heures, jusqu'à l'annulation de la demande.

(3) Le montant global exigible en vertu des paragraphes (1) et (2) ne doit pas dépasser 400 $ par période de 24 heures.

(4) Par dérogation aux paragraphes (1) et (2) si, durant la période commençant le 1er janvier et se terminant le 15 mars, les services d'un pilote breveté pour la circonscription nº 1 sont demandés dans ladite circonscription et que la demande est par la suite annulée en raison du mauvais temps ou de l'état défavorable des glaces, conditions qui se sont produites après l'affectation du pilote au navire et avant que le navire n'ait appareillé, les droits de pilotage prescrits auxdits paragraphes ne sont pas exigibles.

(2) In addition to the pilotage charge specified in subsection (1), and subject to subsection (3), where a request for pilotage services is cancelled more than one hour after the pilot is ordered to report pursuant to that request, a pilotage charge of $40 is payable for each hour or part thereof from the time for which the pilotage services were requested, or from the time the pilot actually reported for pilotage services, whichever is later, until the request is cancelled.

(3) The total amount payable under subsections (1) and (2) shall not exceed $400 per twenty-four hour period.

(4) Notwithstanding subsections (1) and (2), the pilotage charges prescribed by those subsections are not payable where, during the period beginning on January 1 and ending on March 15 in any year, the services of a licensed pilot are requested for a ship in District No. 1 and the request is thereafter cancelled for reasons of stress of weather or adverse ice conditions that occur after the pilot has been assigned to the ship and before an attempt is made to sail the ship.

Pilotes transportés au delà d'une zone de pilotage

13. Que l'article 13 du tarif existant soit révoqué et remplacé par ce qui suit:

Lorsqu'un pilote est transporté sur un navire au delà de la zone pour laquelle il est breveté, un droit de pilotage de 400 $ est exigible pour chaque période de 24 heures ou fraction de cette période.

Overcarriage of Pilots

13. Section 13 of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

Where a pilot is carried on a ship beyond the area for which he is licensed, a pilotage charge of $400 is payable for each twenty-four hour period or part thereof.

Frais de déplacement et autres dépenses

14. Que l'article 14 du tarif existant soit révoqué et remplacé par ce qui suit:

Travelling and Other Expenses of Pilots

14. Section 14 of the current tariff be revoked and the following substituted therefor:

En plus des droits de pilotage indiqués dans la présente annexe, lorsqu'un pilote doit monter à bord ou débarquer d'un navire à un autre endroit qu'aux stations d'embarquement de pilotes établies aux Escoumins, à Port-Alfred, à Chicoutimi, à Québec, à Trois-Rivières, à Sorel, à Lanoraie et à Montréal, les frais de déplacement et autres dépenses ainsi raisonnablement engagés sont payables à titre de droits de pilotage.

In addition to the pilotage charges set out in this Schedule, where a pilot is required to board or disembark from a ship at a place other than the established pilot boarding stations at Les Escoumins, Port-Alfred, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Sorel, Lanoraie and Montréal, the travelling and other expenses reasonably incurred are payable as a pilotage charge.

Autres articles

15. Que soient adoptées les modifications du libellé de l'article 15 proposées par l'Administration, telles que publiées dans la *Gazette du Canada* du 29 janvier 1985.

16. Que l'article 16 du tarif existant soit révoqué.

Other Sections

15. Changes in text to section 15 published in the *Canada Gazette* on January 29, 1985 and proposed by the Authority be adopted.

16. Section 16 of the current tariff be revoked.

6.2 Recommandation accessoire

Nous recommandons également:

1. que l'APL mette sur pied un mécanisme d'établissement des prévisions de trafic;

2. que le conseil d'administration de l'APL suive lui-même ou demande à un comité tarifaire de suivre de près les résultats obtenus avec le nouveau tarif, l'incidence des changements dans la taille des navires et de l'évolution des tendances des unités de pilotage selon le tarif et selon les contrats avec les corporations. Ces études devraient être faites régulièrement et de façon rigoureusement scientifique afin de pouvoir faire, en temps opportun, les ajustements nécessaires non seulement au tarif mais aussi aux contrats de service, le cas échéant;

3. quant aux certificats de pilotage:

   a) que le Comité Blouin poursuive ses travaux avec diligence et propose les modifications requises au

6.2 Secondary Recommendation

We also recommend:

1. that the Authority put in place a mechanism for establishing traffic forecasts;

2. that the Board of Directors of the Authority itself, or a tariff committee, closely monitor the effects of the new tariff, the influence of changes in ship size, and associated trends in pilotage units defined by the tariff and by the contracts with the pilot corporations. These studies should be carried out regularly and scientifically in order to permit opportune adjustments not only to the tariff but also to the service contracts with the pilots corporations;

3. With respect to pilot certificates:

   (a) that the Blouin Committee carry out its work with dispatch and bring forward proposals on the required

Règlement concernant les certificats de pilotage d'ici le 31 août 1986. S'il n'y avait pas de résultat concret à cette date, il y aurait lieu que le Ministre songe à nous confier le mandat d'étudier la question aux termes de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports*;

b) que le Comité Blouin étudie plus particulièrement la nécessité d'un examen écrit, son contenu le cas échéant, et la composition du jury de l'examen oral;

c) que l'APL s'assure qu'il n'y ait pas de conflit entre le texte de la *Loi sur le pilotage* et les contrats de service qu'elle négocie avec les corporations de pilotes;

4. que l'APL prenne les mesures nécessaires pour exercer, sans délai, son mandat dans toute la circonscription 3 et plus particulièrement dans les ports et havres;

5. que l'APL procède à une étude approfondie de sa gestion et de son fonctionnement, de préférence avec l'aide de consultants externe ou des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada, de façon à mettre en place des méthodes de gestion rigoureuse et efficace qui permettront de diminuer les coûts et d'améliorer le service aux usagers;

6. que l'APL analyse en profondeur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *S.S. Alaska* et sa portée, et modifie ses règlements, le cas échéant; et

7. que l'on mette fin à la pratique de ne pas distribuer les documents avant les réunions de l'APL et de les reprendre après, dès que des mesures auront été prises pour que les membres respectent leur obligation de confidentialité et d'impartialité (nous renvoyons entre autres à la

modifications to the regulations relating to pilotage certificates by August 31, 1986. In the event that no concrete results are achieved by that time, it is envisaged that the matter could be referred to the Commission by the Minister pursuant to section 22 of the *National Transportation Act*;

(b) that the work of the Blouin Committee include a review of the need for written examinations and their content and the composition of the jury in respect of oral examinations;

(c) that the LPA ensure that there are no conflicts between the *Pilotage Act* and the contracts agreed to with the pilot corporations;

4. that the LPA take the necessary steps to exercise, without delay, its mandate with respect to District 3 and more particularly, the ports and harbours;

5. that the LPA undertake a thorough study of its management and operations with the assistance of external consultants or the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services, with the objective of putting in place a management system aimed at lowering costs and improving service to the users;

6. that the Authority thoroughly analyze the Supreme Court of Canada decision concerning the *S.S. Alaska* and modify its regulations, if necessary; and

7. that as soon as measures have been taken so that members respect their obligation of confidentiality and independence (we refer more specifically to the Oath of Office and to the *Manual of Rules and Practices for the Members of the Authority*), the LPA stop its practice of not

prestation du serment d'office, au *Manuel du parfait membre de l'Administration*).

DISSIDENCE DU COMMISSAIRE J.G. DRAINVILLE

A. Proposition d'augmentation tarifaire — section 4.5 du chapitre 4

Je suis d'accord avec mes confrères en ce qui a trait aux remaniements et aux réaménagements des différents éléments qui nous ont amenés à une proposition d'augmentation des recettes de 9,2 %.

Cependant, cette proposition n'est que partielle et laisse pour compte certains faits "pratico-pratiques" que nous ne pouvons ignorer selon ma perspective du dossier:

- les lettres du ministre, l'honorable Mazankowski, aux présidents des quatre Administrations de pilotage (DMA-34 et APL-6);
- les lettres du Conseil du Trésor (APL-5 et 8);
- la date d'expiration du contrat de la Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central, le 31 mars 1985 (plus d'un an au moment de la parution de cette décision: APL-22);
- le contrat de la Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent qui s'est terminé le 31 décembre 1984 (plus de quinze mois: APL-23);
- la position monopolistique des pilotes et leurs agissements à la fin de l'année 1985; et
- l'entente entre les corporations de pilotes et les armateurs (6,5 % retenue en fiducie).

Il va sans dire que la Commission canadienne des transports (C.C.T.) est un organisme autonome qui agit à "distance" du Ministre ("*arm's length*") lorsqu'il s'agit de faire appliquer les lois et spécialement les règlements qui nous préoccupent. Cependant, il est aussi entendu que lorsque le Ministre ou le Conseil des

distributing documents before meetings of the Board of Directors and taking them back afterwards.

COMMISSIONER J.G. DRAINVILLE'S DISSENT

A. Proposal for a Tariff Increase - Chapter 4, Section 4.5

I agree with my colleagues regarding the modifications and rearrangements of various elements that led us to proposed revenue increases in the order of 9.2%.

However, I believe this proposal is incomplete as it does not take into account certain practical matters which I feel cannot be ignored:

- the letters from the Minister, the Honourable Don Mazankowski, to all the presidents of the four Pilotage Authorities (DMA-34 and APL-6);
- the letters from Treasury Board (APL-5 and 8);
- expiry of the contract of the Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central on March 31, 1985 — (more than one year prior to the publication of this decision: APL-22);
- the contract of the Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent which expired on December 31, 1984 (more than 15 months: APL-23);
- the monopolistic position of the pilots and the actions they undertook at the end of 1985; and
- the understanding between the corporations of pilots and the shipowners (6.5% held in trust).

It goes without saying that the Canadian Transport Commission (C.T.C.) is an autonomous agency which acts at arm's length from the Minister when called upon to enforce the Acts and, particularly, the regulations with which it is concerned. On the other hand, whenever the Minister or Cabinet prescribes

ministres émettent de nouvelles politiques ou nouveaux changements de cap donnant une nouvelle orientation à l'interprétation de ces règlements, nous nous devons d'en tenir compte.

Par le passé, il semble que la question d'autonomie financière ait été traitée par toutes parties avec une très large bienveillance, laissant au gouvernement central le soin d'éponger les déficits de fin d'année. Une revue des décisions passées nous fait voir beaucoup de voeux pieux à cet égard, et un examen de l'ensemble du dossier nous fait aussi voir une attitude très ouverte de la part du gouvernement en ce qui touche l'épongement de ces déficits. Or, les choses ont changé. Entre autres, les quatre missives mentionnées ci-dessus amènent un terme à ce laisser-aller. Il est clair que les autorités de pilotage doivent s'autofinancer. Si nous ne tenons pas compte de ce fait, nous manquons à notre devoir.

Nous pouvons voir dans la présente décision et dans les graphiques et tableaux qui l'accompagnent que depuis la tenue des audiences, l'APL a fait de grands efforts pour réduire ses dépenses budgétaires 1986, et compte tenu de la preuve entendue et de nos enquêtes subséquentes, c'est le maximum d'efforts que nous puissions attendre d'elle à court terme (1986). Donc, pour le moment (1986), je suis satisfait de la compression des dépenses apportée par l'APL. Partant de ce fait, il ne manque plus qu'une augmentation adéquate des recettes pour atteindre l'autonomie financière en 1986.

L'augmentation proposée par mes collègues amènera à coup sûr un déficit à la fin de l'année 1986 parce que deux éléments très importants ont été laissés pour compte dans leur décision: le manque à gagner par l'APL de janvier 1986 à mai 1986 (ma prédiction est juin 1986) et le fait que leurs calculs partent du point 0 comme augmentation de dépenses lors de la signature des contrats entre les corporations de pilotes et l'APL.

Le raisonnement de mes collègues pour ce faire peut se lire à la section 4.5 du chapitre 4 (**Conclusions**). Avec tout le respect que je dois à ces derniers, je ne puis être d'accord avec cette conclusion. À mon avis, elle pousse un peu loin

new policies or adopts a course that lends a new interpretation to these regulations, the Commission cannot ignore such directions.

In the past, however, it would appear that the principles of self-sufficiency and full user fees were treated rather lightly by all other parties, leaving to the federal government the responsibility of looking after year-end deficits. Many pious wishes have been expressed in this regard in past decisions and a review of the file as a whole reveals a very open-minded approach by the government with respect to the question of deficit financing. But things have changed. The four directives mentioned above put an end to this period of unrestraint. It is clear that the pilotage authorities must become self-sufficient. If we do not take this fact into account, we are failing in our duty.

It is shown elsewhere in this decision, and in the accompanying tables and charts, that since the public hearings, the LPA has gone to great efforts to reduce its budgetary expenses for 1986. On the basis of the evidence we have heard and of the Commission's subsequent investigations, it would appear that this is about as much as can be expected from the LPA, at least in the short term (1986). For 1986 therefore, I am satisfied with the reduction of expenditures contemplated by the LPA. On this basis, an adequate increase in revenues this year would ensure self-sufficiency.

The increase proposed by my colleagues will assuredly result in a deficit at the end of 1986 because two very important factors have not been given due consideration: the LPA's financial losses from January to May 1986 (my prediction is June 1986) and the fact that their calculations of increased expenditures due to contracts being resolved start from 0 base.

My colleagues' reasoning in this matter may be found in Chapter 4, Section 4.5 (**Conclusions**). With all due respect to them, I cannot agree with this conclusion. I feel that it restricts too much the interpretation of our

l'interprétation de notre mandat, nuance la notion du préjudice et est trop théorique.

Si l'on examine le problème qui nous fait face d'une façon pratique, que voyons-nous?

1. Une administration qui, à court terme (1986), a réduit son budget d'exploitation à un niveau qui satisfait les trois membres du panel.

2. La recommandation de mes confrères d'un point de départ zéro au début des négociations est exactement la position prise par une des parties (l'APL).

3. Les corporations de pilotes et les armateurs se sont entendus pour placer en fiducie, et cela, depuis le 1er janvier 1986, l'équivalent d'une augmentation de 6,5 %.

4. Si l'on examine l'historique du mécanisme de publication des tarifs, l'on peut difficilement dire "(...) que l'on peut rapidement apporter les corrections tarifaires nécessaires *ex post facto*." Même une perte de seulement un mois d'augmentation des recettes amènerait l'APL vers un déficit.

5. On a eu à faire face à des relations de travail difficiles en décembre dernier. Sans porter de jugement de valeur, il est sûr que certains gestes qui ont été posés ne l'auraient probablement pas été si nous n'avions pas vécu dans un environnement quasi monopolistique. Or, l'environnement n'a pas changé ce printemps et ne changera pas à court terme (1986). Nous sommes toujours dans une zone de pilotage obligatoire, et la preuve nous a démontré qu'à cause des règlements et conventions collectives, le nombre de pilotes ne peut pas diminuer instantanément pour s'ajuster au nombre de navires. Les corporations n'ont pas vu leurs contrats renouvelés depuis douze et quinze mois. Je ne puis que répéter ce que le Comité disait en 1978 dans la décision *C.T.E. 15-78* p. 30-31:

> Le Comité est au courant du manque de pouvoir de négociation de l'Administration lors de la négociation

mandate, offers perhaps an odd interpretation of the notion of prejudice and is too theoretical.

In purely practical terms, the situation is as follows:

1. An authority which, in the short term (1986), has reduced its operating budget to a level that is satisfactory to the three members of the panel.

2. My colleagues' recommendation calling for a zero starting point at the outset of the negotiations is identical to the position taken by one of the parties (LPA).

3. The corporations of pilots and the shipowners have agreed to place in trust, as of January 1, 1986, the equivalent of an increase of 6.5%.

4. If one considers the technique and the history of the publication of tariffs, it would be difficult to state that "... necessary corrections to tariffs can be brought about rapidly *ex post facto*." Even the loss of only one month's increase in revenues would bring the LPA to a deficit position.

5. Labour relations were difficult last December. Without making any value judgements, I am convinced that certain actions that were taken at that time would not have occurred had the pilots not been in a quasi-monopolistic situation. Yet, the milieu remains the same this spring and will not change in the short term (1986). We are still in a situation of compulsory pilotage and the evidence at the hearing has revealed that because of existing collective agreements and settlements, the number of pilots cannot be instantly reduced to conform with the diminishing number of ships. The corporations' contracts have not been renewed in the past 12 and 15 months: I can only repeat what the Committee wrote in a 1978 decision (*W.T.C. 15-78*, p. 30-31):

> The Committee is aware of the lack of bargaining power of the Authority in negotiating terms of employment

des conditions d'emploi avec les représentants des pilotes à la négociation collective. À cause de leur droit de grève, les pilotes ont le pouvoir d'arrêter tout transport par eau qui dépend des services de pilotage pour la voie maritime et des activités et à ces entreprises commerciales tant au Canada qu'aux États-Unis, activités et entreprises dont la rentabilité dépend du transport par eau. Il n'y a aucune menace de faillite et donc aucune crainte de perte d'emploi qui puisse faire contrepoids au pouvoir de grève ou assurer le respect de la raison dans le processus de négociation collective. Alors que l'on s'attend à ce que ce processus fonctionne sur la base du fait que c'est une motivation naturelle pour l'employé de s'assurer le maximum d'avantages par la menace de grève, la seule motivation de l'Administration est l'obligation statutaire d'atteindre l'autonomie financière au moyen de tarifs justes et raisonnables. En d'autres termes, les pressions économiques qui rendent la négociation collective, avec le droit de grève qui l'accompagne, acceptable, pratique et, dans la plupart des cas, souhaitable dans le secteur privé, ne semble pas exister, ou au mieux ne semble exister qu'imparfaitement, dans la négociation entre les administrations et les représentants des pilotes.

Cela pourra changer un jour, mais pour le moment, il faut être réaliste: c'est la situation à laquelle nous avons à faire face aujourd'hui. Nous ne voudrions pas que les événements de l'hiver dernier se répètent ce printemps.

Je suis d'avis, et encore une fois avec tout le respect que je dois à mes confrères, que devant ces faits et en agissant d'une façon pratique, il n'y a rien de répréhensible ou qui puisse porter préjudice à l'une ou l'autre des parties dans le fait d'accorder une certaine marge de manoeuvre à l'APL en considérant l'octroi d'un six pour cent (6 %) supplémentaire qui pourrait, s'il s'avère nécessaire, régler les deux points mentionnés au début de ce chapitre.

with the collective bargaining representatives of the pilots. The pilots, through their right to strike, have the potential power to terminate all water transportation that is dependent on pilotage services, into and out of the Seaway and the Great Lakes Ports thereby critically injuring those commercial activities and undertakings in both Canada and the U.S.A. which in turn depend on such water transportation for their continued viability. There is no threat of bankruptcy and hence no fear of loss of employment to counterbalance the power of strike, or to ensure the maintenance of reason in the collective bargaining process. While the collective bargaining process is expected to function on the basis that it is a natural incentive of the employee to maximize his benefits with the threat of strike action, the only motivation of the Authority is the statutory obligation to become economically self-sustaining with fair and reasonable tariffs. In other words, the economic pressures which make the collective bargaining process, with its accompanying right to strike, acceptable, practical and, in most cases, desirable in the private sector do not seem to exist, or at best seem to exist imperfectly, in the bargaining arena between the Authorities and the pilots' representatives.

This could change some day, but for the time being we must be realistic; it is the situation we are faced with today. No one would want to see a repetition now of last winter's events.

Once again, with all due respect to my colleagues, I believe that if we face these facts in a practical manner, there would be nothing reprehensible or prejudicial to the parties if we agreed to provide some leeway to the Authority by granting an additional six percent (6%) increase which could, if required, take care of the two items mentioned at the beginning of this chapter.

Si l'APL en a besoin en tout ou en partie, tant mieux — la probabilité étant moins forte qu'elle aille à revenir à nouveau par le processus de la publication de tarif ou de revenir au Ministre avec un déficit d'exploitation. Si nos prévisions de volumes s'avèrent justes et qu'elle n'en a pas besoin, elle pourra alors boucler son année avec un profit qui diminuera d'autant l'augmentation des années subséquentes.

Ma recommandation est donc de rajouter six pour cent (6 %) à la recommandation de mes confrères pour une augmentation globable de 15,2 %. Ce chiffre n'est pas si énorme si nous le considérons à la lumière des données suivantes.

Explications supplémentaires

Durant et après les audiences, nous avons beaucoup entendu et lu de "rhétoriques" au sujet des frais de pilotage dans le corridor du Saint-Laurent (fleuve et Grands Lacs). Plusieurs de ces exposés étaient appuyés de calculs en chiffres absolus et bien choisis. Cependant, je ne me rappelle pas avoir vu un exemple comparant le pourcentage des frais de pilotage par rapport aux autres coûts d'exploitation pour un voyage donné. Ceci, à mon avis, est très important si nous voulons réellement voir l'impact d'une augmentation tarifaire de pilotage sur l'ensemble de ces coûts, et surtout si l'exemple nous permet de voir l'importance ou le peu d'importance relative de ces augmentations en ce qui a trait aux prises de décisions quant au(x) choix de routes ou de ports pour l'expédition ou la réception de marchandises. À titre d'illustration, prenons un exemple qui date de 1983 mais qui vaut encore aujourd'hui.

Si l'on analyse les appendices A et B ci-joints, l'on peut s'apercevoir assez facilement que les frais de pilotage pour l'exemple donné sont les plus bas de tous les coûts énumérés. (À l'appendice A, le pourcentage réel est 0,88 % arrondi à 1 %.) Prenons quelques exemples d'augmentations de ces coûts de services de pilotage:

Pourcentage d'augmentation	Nouveaux frais ($)	Nouveaux pourcentages d'augmentation des frais de pilotage si les autres coûts demeurent constants
10	5 680,40	0,009
15	5 938,60	0,02
20	6 196,80	0,06
25	6 455,00	0,11
30	6 713,20	0,15

If the Authority requires these funds, in total or in part, so much the better. Under this proposal, it would probably not be required to publish a new tariff or to present the Minister with an operational deficit in 1986. If our volume forecasts hold --- and the Authority does not require the supplementary funds --- it will end the year in a profit position, thus reducing the increases in subsequent years.

It is my recommendation, therefore, that six percent (6%) be added to the amount proposed by my colleagues for a global increase of 15.2%. This figure is far from excessive when viewed in the light of the following considerations.

Supplementary Explanations

During and after the hearings, we have heard and read many informed and, perhaps, less informed comments concerning pilotage costs in the St. Lawrence (River and Great Lakes) corridor. Many presentations were backed by selected calculations given in absolute numbers. However, I do not recall seeing any example comparing the percentage cost of pilotage with other operating costs for a given voyage. In my view, this is an important piece of evidence if we really want to understand the impact of an increase in pilotage fees on the overall costs structure; moreover, such an example would enable us to gauge the relative importance of those increases in the selection of routes or ports for the shipment or delivery of cargo. To illustrate, let us look at an example dating back to 1983 but still totally relevant today.

If we analyze Appendices A and B attached to this Dissent, we can easily see that pilotage costs are the lowest of all costs enumerated. (In Appendix A, the real percentage is 0.88% but has been rounded to 1%.) Let us take a few examples of percentage increases of the pilotage costs:

Percentage Increase	New Costs($)	New Percentage Increases of Pilotage Fees if Other Costs Remain Constant
10	5 680.40	.009
15	5 938.60	.02
20	6 196.80	.06
25	6 455.00	.11
30	6 713.20	.15

On peut donc voir par cet exemple très réaliste que même avec une augmentation des frais de pilotage de 15 % (pour l'exemple donné) et sans augmentation des autres coûts, cette augmentation en pourcentage relatif par rapport aux autres frais ne s'élève qu'à 0,02 %. Il va sans dire, sans autres calculs, que si les autres frais augmentent en conséquence, le pourcentage comparatif demeurera à 0,88 %.

Est-ce vraiment cela qui va faire fuir une compagnie maritime ou un expéditeur vers d'autres routes ou d'autres ports? Est-ce vraiment à ces coûts-là que l'armateur doit s'attaquer en priorité pour réduire ses frais d'exploitation? Les frais de pilotage sont minimes par rapport aux salaires d'équipages ("*featherbedding*"?), au coût de l'argent ou aux frais de carburant (quelques vieux bateaux à haut taux de consommation de carburant).

Il y a aussi d'autres facteurs que l'armateur, l'expéditeur ou l'entremetteur ont à considérer en faisant leur choix entre diverses routes données. Ils doivent considérer les écarts de vitesse de navires, les dangers accrus d'une route par rapport à une autre, les services portuaires, leur efficacité et leurs coûts, la disponibilité des transports terrestres et leurs infrastructures, les limites et les droits de péage de ces cours d'eaux, la concurrence d'autres modes de transport, etc.

Tous ces facteurs, alliés au genre d'exercice financier démontré aux appendices A et B, font que les frais de pilotage devraient être loin au bas de la liste de priorités quand vient le moment d'une prise de décision quant au choix d'une route maritime.

Cette déduction est appuyée par le fait qu'à aucun moment au cours de notre enquête (incluant l'audience) n'avons-nous entendu de témoignages concrets à cet égard. Il est vrai que nous avons entendu et lu beaucoup de "généralités" du genre "chaque sou compte", mais aucun cas concret ne fut mis en preuve qui aurait pu nous démontrer que les coûts de pilotes ont été un facteur déterminant dans le choix d'une route par rapport à une autre.

This very realistic example shows that even with a 15% increase in pilotage fees, and without an increase in other operational costs, the relative increase in pilotage fees in relation to the other costs amounts to only .02%. If the other costs increase proportionately, the comparative percentage increase remains at 0.88%.

Are these the figures that will drive away shipping companies or shippers to other routes and other ports? Are these the figures the shipowners should first turn their attention to in order to reduce their operating costs? Pilotage fees are minimal in relation to crew wages (featherbedding), the cost of money or the cost of fuel, particularly in the case of companies which still operate old "bunker fuel guzzlers".

Shipowners, shippers or agents must weigh many other factors when selecting routes and ports. They must consider such things as the varying speed of ships, the dangers of one particular route in relation to others, port services including their costs and effectiveness, the availability of ground transport and their infrastructure, limits and tolls of various waterways, competition from other modes of transport, etc.

All of these factors, combined with the cost figures appearing in Appendices A and B of this Dissent demonstrate that pilotage fees should not be a prime concern when the powers that be decide on the choice of a maritime route.

This conclusion is supported by the fact that at no time during our investigation --- including the public hearing --- have we heard hard evidence in this regard. True, many generalities were presented of the type "every penny counts" but no concrete fact was brought into evidence to demonstrate that pilotage fees were a determining factor in the selection of one route in favour of another.

De plus, il faut considérer que les armateurs n'ont pas eu à subir d'augmentation de tarif depuis le 21 mars 1983. Aussi, il faut tenir compte du fait que la publication du tarif qui fait l'objet de cette décision date de janvier 1985.

Je recommande donc, parce que je n'ai pas le choix à court terme, une augmentation de 15,2 % pour permettre à l'APL, dans le sillon des politiques gouvernementales, de boucler son budget à la fin de l'année 1986.

Cela ne veut pas dire cependant que parce que l'on doit prendre cette position à ce moment-ci, eu égard à la *Loi* et aux règlements existants, qu'il faille en rester là. Bien au contraire, je me joins à mes collègues pour suggérer à l'honorable ministre des Transports, s'il le juge bon, de revoir le règlement concernant les certificats de pilotage et je vais plus loin en lui suggérant même une revue en profondeur du pilotage obligatoire au Canada, que ce soit par le biais de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports* ou, j'irais même jusqu'à dire, par le biais d'une commission royale d'enquête.

B. Procédure — section 1.4 du chapitre 1

N'étant pas membre à plein temps du Comité des transports par eau, n'ayant pas pris part aux débats des six premiers mois précédant l'audience et n'ayant fait que lire ce dossier avant l'audience de juillet dernier, je ne peux me joindre à mes confrères en ce qui a trait à leurs remarques, jugements et conclusions de ce chapitre.

C. Les bateaux-pilotes — section 3.2 du chapitre 3 ("Trust Fund")

Aux termes de l'article 12 de son *Règlement sur les tarifs de pilotage*, l'APL se doit de réclamer un droit égal aux frais réels. Cela est très normal, puisqu'un tarif est un document public et que toute personne voulant s'y référer devait être capable d'y retrouver un taux donné pour un service fourni. Or, ce n'est pas ce que nous avons constaté comme existant à ce chapitre-ci.

Par le subterfuge du "*Pilot Boat Trust Fund*", l'APL a "camouflé" une partie du droit réel et nulle part le public peut-il trouver un tarif qui lui donne le droit réel du service fourni.

Moreover, we must not lose sight of the fact that the shipowners have gone without a tariff increase since March 21, 1983. Also, one must consider that the tariff that gave rise to this hearing was filed in January 1985.

Therefore, I recommend (because I have no other choice in the short term) an increase of 15.2% that will enable the LPA, in line with government policy, to break even in 1986.

However, this is not to say that because we must take such action at this time, given the terms of the *Act* and its regulations, that we ought to let the matter stand. On the contrary, I hasten to join my colleagues in suggesting to the Honourable Minister of Transport to undertake a review of the regulations concerning pilot certificates and I even go further in suggesting if he deems it necessary, to do an in-depth one of compulsory pilotage in Canada, either by way of section 22 of the *National Transportation Act* or, I dare say, even by way of a Royal Commission of Inquiry.

B. Procedure - Chapter I, Section 1.4

Since I am not a regular member of the Water Transport Committee, and given that I did not take part in the numerous discussions and decisions that took place during the six months prior to the hearing, but only gathered the background and facts in a reading of the file, I am not in a position to join my colleagues in their remarks, judgements and conclusions contained in this chapter.

C. Pilot Boats - Chapter 3, Section 3.2 ("Trust Fund")

Under the terms of Article 12 of its *Pilotage Regulations*, the Authority is required to claim charges equal to actual costs. This is only normal since a tariff is a public document and anyone referring to it should be able to find a given tariff for a given service. However, that is not what we have found in this chapter.

By a subterfuge known as the "Pilot Boat Trust Fund", the Authority has "disguised" a part of the actual cost so that nowhere can one find in a tariff a true actual cost for a given

Contrairement à mes confrères, je suis fermement d'avis que ce droit réel TOTAL doit se retrouver à l'intérieur d'un tarif de l'APL, et non pas divisé en deux — une partie se retrouvant dans les tarifs de la Commission des transports du Québec et l'autre dans un contrat séparé et signé par une partie seulement des armateurs.

En ce qui a trait aux problèmes de droit constitutionnel que mes confrères anticipent en cas d'objection au tarif, il n'en serait rien si la C.C.T. reconnaissait cette partie du tarif de juridiction provinciale comme étant de compétence provinciale et ne se penchait, comme dans ce cas-ci, que sur la partie "*Trust Fund*".

Je maintiens donc que cette façon d'agir est en contravention des principes de publication tarifaire au même degré que nous le soulevons à la section touchant le droit additionnel de 50 $ pour les bateaux-pilotes aux Escoumins.

service. Contrary to my colleagues, I firmly believe that the Authority's tariff must carry the true TOTAL cost and that such costs should not be divided into two sections, one appearing in the tariffs of the Quebec Transport Commission and the other in a separate contract entered into by only a group of the shipowners.

With regard to the constitutional problems which my colleagues anticipate in the event of an objection to the tariff, the matter would be quickly settled if the C.T.C. recognized that one part of the tariff was a matter of provincial jurisdiction and only dealt with, as in this case, the "Trust Fund" part of the tariff.

I maintain therefore, that the tariffs we are referring to contravene the principles of the publication of tariffs to the same extent that we raised the question, in the section dealing with the additional charge of $50 for pilot boats at Escoumins.

Appendice A

Exhibit 5.6

Lake Bulker Annual % Cost Distribution for Grain/Canadian Steel Mills Route (Thunder Bay-Quebec-Sept-Îles-Hamilton-Thunder Bay = 13.0 Voyages)

1983 Cost in %

Capital Charge			47
Operating Cost			27
- Crew Wages		13	
- Repairs & Maintenance		5	
- Stores & Supplies		2	
- Administration		2	
- Insurance		4	
Voyage Cost			26
- Port Charges		5	
- harbour dues	*		
- handling	5		
- Seaway Tolls		9	
- cargo	7		
- grt	1		
- lockage	1		
- Pilotage Fees		1	
- Bunker Fuel		11	
TOTAL			100

* Less than one percent

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, *Estimation of Lake Vessel Costs for Canadian Export Grain*, document de travail n° WP 30-85-15, 1985, p. 5-10.

Appendix A

Exhibit 5.6

Lake Bulker Annual % Cost Distribution for Grain/Canadian Steel Mills Route (Thunder Bay-Quebec-Sept-Îles-Hamilton-Thunder Bay = 13.0 Voyages)

1983 Cost in %

Capital Charge			47
Operating Cost			27
- Crew Wages		13	
- Repairs & Maintenance		5	
- Stores & Supplies		2	
- Administration		2	
- Insurance		4	
Voyage Cost			26
- Port Charges		5	
- harbour dues	*		
- handling	5		
- Seaway Tolls		9	
- cargo	7		
- grt	1		
- lockage	1		
- Pilotage Fees		1	
- Bunker Fuel		11	
TOTAL			100

*Less than one percent

Source: *Estimation of Lake Vessel Costs for Canadian Export Grain*, Research Branch, Canadian Transport Commission, WP 30-85-15, 1985, p. 5-10.

Appendice B

Exhibit 5.5

Lake Bulker Cost Per Voyage for Grain/Canadian Steel Mills Route (Thunder Bay-Quebec-Sept-Iles-Hamilton-Thunder Bay = 19.0 days)

$ 1983 Per Voyage

Capital Charge			275,178
Operating Cost			156,832
- Crew Wages		79,842	
- Repairs & Maintenance		29,465	
- Stores & Supplies		11,406	
- Administration		15,208	
- Insurance		20,911	
Voyage Cost			150,642
- Port Charges		27,644	
- harbour dues	743		
- handling	26,900		
- Seaway Tolls		55,760	
- cargo	46,200		
- grt	6,060		
- lockage	3,500		
- Pilotage Fees		5,164	
- Bunker Fuel		62,074	
TOTAL			582,652

Source: Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, *Estimation of Lake Vessel Costs for Canadian Export Grain*, document de travail n° WP 30-85-15, 1985, p. 5-9.

Appendix B

Exhibit 5.5

Lake Bulker Cost Per Voyage for Grain/Canadian Steel Mills Route (Thunder Bay-Quebec-Sept-Îles-Hamilton-Thunder Bay = 19.0 days)

$ 1983 Per Voyage

Capital Charge			275,178
Operating Cost			156,832
- Crew Wages		79,842	
- Repairs & Maintenance		29,465	
- Stores & Supplies		11,406	
- Administration		15,208	
- Insurance		20,911	
Voyage Cost			150,642
- Port Charges		27,644	
- harbour dues	743		
- handling	26,900		
- Seaway Tolls		55,760	
- cargo	46,200		
- grt	6,060		
- lockage	3,500		
- Pilotage Fees		5,164	
- Bunker Fuel		62,074	
TOTAL			582,652

Source: *Estimation of Lake Vessel Costs for Canadian Export Grain*, Research Branch, Canadian Transport Commission, WP 30-85-15, 1985, p. 5-9.

Relative à la requête présentée par Arctic Transportation Ltd. en vertu de la partie II de la Loi sur les transports, en vue d'obtenir un permis d'exploitation d'un service de transport de marchandises par eau pour 1986-1990:

1. a) Dans le cadre d'un service à horaire fixe assuré mensuellement selon l'état de l'eau et des glaces, à destination ou en provenance du fleuve Mackenzie (le bassin et ses affluents), y compris Hay River, Yellowknife, Fort Simpson, Wrigley, Fort Norman, Norman Wells, Fort Good Hope, Arctic Red River, Fort McPherson, Aklavik, Inuvik, Bar "C", Swimming Point, Fish Creek, Upluk, Farewell et Tuktoyaktuk.

b) Dans le cadre d'un service sans horaire fixe assuré selon l'état de l'eau et des glaces et le trafic, à destination ou en provenance, d'une part, des ports et endroits énumérés en 1 a) ci-dessus et, d'autre part, de tout point donnant accès à des emplacements de forage, des emprises de pipe-line, des chantiers de construction et tout autre endroit où des travaux spéciaux sont en cours, ainsi que d'autres ports et endroits selon la demande de la clientèle.

2. Dans le cadre d'un service sans horaire fixe assuré selon l'état de l'eau et des glaces et le trafic, à destination et en provenance des ports et endroits situés dans la partie ouest de l'Arctique canadien y compris Hay River, Norman Wells, Inuvik, Tuktoyaktuk, Komakuk Beach, l'île Herschel, la pointe Stokes, la pointe Shingle, l'île Garry, l'île Hooper, l'île Pullen, l'île Pelly, la pointe Nicholson, la rivière Horton, Cape Parry, Paulatuk, Sachs Harbour, l'île Holman, Coppermine, Cambridge Bay, Bay Chimo, Bathurst Inlet, l'île Jenny Lind, la baie De Salis, Jessie Harbour, la pointe Johnson, la baie Stokerson et à destination ou en provenance de tout point donnant accès à des

In the matter of the application by Arctic Transportation Ltd. (ATL) for a 1986-1990 licence pursuant to Part II of the Transport Act to provide the following service for the transport of goods by water:

1. (a) On a scheduled basis, depending upon water and ice conditions, listing sailings of approximately one per month to or from places or ports on the Mackenzie River (watershed and tributaries) including Hay River, Yellowknife, Fort Simpson, Wrigley, Fort Norman, Norman Wells, Fort Good Hope, Arctic Red River, Fort McPherson, Aklavik, Inuvik, Bar "C", Swimming Point, Fish Creek, Upluk, Farewell, and Tuktoyaktuk.

(b) On an unscheduled basis depending on traffic, water and ice conditions, to or from the ports or places listed in 1(a) above and to or from any point accessible to exploration drilling sites, pipeline rights of way, building and construction sites and any special project sites, and other ports and places as requested by customer.

2. On an unscheduled basis depending on traffic, water, and ice conditions, to and from ports and places in the Canadian Western Arctic including Hay River, Norman Wells, Inuvik, Tuktoyaktuk, Komakuk Beach, Herschel Island, Stokes Pt., Shingle Pt., Garry Island, Hooper Island, Pullen Island, Pelly Island, Nicholson Point, Horton River, Cape Parry, Paulatuk, Sachs Harbour, Holman Island, Coppermine, Cambridge Bay, Bay Chimo, Bathurst Inlet, Jenny Lind Island, De Salis Bay, Jessie Harbour, Johnson Pt., Stokerson Bay and to or from any point accessible to exploration drilling sites, pipeline rights of way, building and construction sites, and any special project sites, and other

emplacements de forage, des emprises de pipe-line, des chantiers de construction et tout autre endroit où des travaux spéciaux sont en cours, et d'autres ports et endroits, selon la demande de la clientèle.

ports and places as requested by customers.

3. Un service sans horaire fixe offert selon l'état de l'eau et des glaces et le trafic, à destination et en provenance des ports et endroits mentionnés en 1 b) et 2 ci-dessus.

3. On an unscheduled basis depending on traffic, water and ice conditions, to and from the ports and places as listed in 1(b) and 2 above.

Répertorié: Arctic Transportation Ltd. (Re)

Comité des transports par eau: D.H. Jones, c.r. (président intérimaire) et M.D. Armstrong.

Décision n°: C.T.E. 6-86
Date de la décision: le 9 mai 1986
Dossier n°: W2660.21

Transport par eau - Demande de permis - Procédure - Intérêt public - Concurrence - Durée du permis.

Le 2 décembre 1985, Arctic Transportation Ltd. (ci-après ATL) a déposé une requête, conformément aux dispositions de la partie II de la Loi sur les transports, *afin d'obtenir un permis de cinq ans visant l'exploitation des services de transport par eau énumérés dans l'intitulé. Seule la Société des Transports du Nord Ltée (ci-après STNL) s'est opposée à la requête.*

Il s'agissait donc pour le Comité des transports par eau (ci-après Comité) d'examiner la demande afin de déterminer si la commodité et la nécessité du public exigeaient les services proposés en tenant compte des facteurs énumérés à l'article 5 de la Loi.

Décision: *Le Comité a jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'octroyer un permis en ce qui concernait les services à horaire fixe destinés au réapprovisionnement des collectivités dans la zone d'exploitation visée. STNL offrait un bon service et une concurrence accrue pourrait nuire à la viabilité et la stabilité des services, contrairement aux objectifs principaux du gouvernement.*

Par ailleurs, le Comité a accordé un permis à ATL pour l'exploitation de services sous horaire fixe destinés au secteur des industries extractives et restreint aux zones indiquées à l'annexe "A" de

Indexed as: Arctic Transportation Ltd. (Re)

Water Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Acting Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: W.T.C. 6-86
Date of Decision: May 9, 1986
File No.: W2660.21

Water transport - Application for licence - Procedure - Public interest - Competition - Duration of licence.

On December 2, 1985, Arctic Transportation Ltd. (hereinafter ATL) filed an application for a five-year licence pursuant to Part II of the Transport Act, *for the transport of goods by water as set out in the title hereto. The only objection to the application was submitted by Northern Transportation Company Ltd. (hereinafter NTCL).*

The issue to be determined by the Water Transport Committee (hereinafter Committee) was whether public convenience and necessity required such transport, taking into consideration factors listed in section 5 of the Act.

Decision: *The Committee was of the opinion that it was not in the public interest to grant a licence for scheduled services for community resupply purposes in the proposed area. NTL was providing a good service and additional competition could be detrimental to the viability and stability of these services, contrary to the main objectives of the government.*

On the other hand, the Committee issued a licence to ATL for unscheduled services in support of the resource sector and within the authorized areas listed in Schedule "A". These

la présente décision. Il s'agit de services bien spéciaux n'ayant fait l'objet d'aucune objection. Tout en stimulant la concurrence dans ce secteur, ils compléteraient le réapprovisionnement des collectivités desservies.

Selon les recommandations du rapport du Comité, daté du mois d'août 1985, ce dernier a étudié la présente demande visant l'exploitation prolongée des services et a constaté que la requérante n'avait apporté aucun motif démontrant qu'elle serait dans l'intérêt public. Vu les directives du ministre des Transports dans une missive datée du 10 janvier 1986 et l'entrée en vigueur prochainement de la nouvelle loi, le Comité a donc accordé le permis pour une durée d'un an.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 3-85, datée du 25 avril 1985.
Décret C.P. 1978-934, daté du 23 mars 1978.

Loi citées

Company Act, R.S.B.C. 1986, chap. 59.
Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 33.
Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9.
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14, partie II, art. 5, 6(1).
Loi sur le transport des marchandises par eau, S.R.C. 1970, chap. C-15, partie XV.

Doctrine citée

Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest, août 1985.
Canada, ministre des Transports, *Aller sans entraves* (énoncé de principe)(1985).

DÉCISION

Le Comité des transports par eau (le Comité) de la Commission canadienne des transports exerce les fonctions conférées à la Commission par la *Loi sur les transports* sur les eaux maritimes ou intérieures du Canada, ou à leur égard, dans les cas où le gouverneur en conseil y a proclamé la partie II de la *Loi* en vigueur.

services are of a specialized nature and no interventions were received against their operation. They would increase competition between carriers in this area and would be complementary to the community resupply services.

Given the recommendations of the Committee Report, dated August 1985, the Committee considered the current request for a long-term licence and noted that the applicant had not submitted any reasons why a five-year licence would be in the public interest. Given the Minister of Transport's policy in a letter dated January 10, 1986, and the forthcoming legislation, the Committee granted a one-year licence.

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 3-85, dated April 25, 1985.
Order in Council P.C. 1978-934, dated March 23, 1978.

Statutes referred to

Company Act, R.S.B.C. 1986, c. 59.
Canada Business Corporations Act, S.C. 1974-75-76, c. 33.
Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9.

Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, Part II, ss. 5, 6(1).
Carriage of Goods by Water Act, R.S.C. 1970, c. C-15, Part XV.

Authorities referred to

Report of an Inquiry into Water Transport Services on the Mackenzie River and the Western Arctic, dated August 1985.

Canada, Minister of Transport, *Freedom to Move* (policy paper) (1985).

DÉCISION

The Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission (the W.T.C.) exercises the powers vested in the Commission by the *Transport Act* on, or in respect of, any sea or inland water of Canada where Part II of the *Act* is proclaimed by the Governor in Council to be in force.

Arctic Transportation Ltd. (ci-après ATL), compagnie constituée en société en vertu de la *Company Act* de la Colombie-Britannique et continuée le 26 février 1978 en vertu de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, a déposé une requête le 2 décembre 1985 pour obtenir un permis, conformément à la partie II de la *Loi sur les transports*, en vue de l'exploitation, de 1986 à 1990, des services mentionnés dans l'intitulé. La requête concerne l'équipement suivant:

a) 11 remorqueurs dont 5 seraient utilisés pour le service de la partie ouest de l'Arctique seulement, 3 pour le service du fleuve Mackenzie seulement et 3 pour le service des deux régions; un permis avait été accordé pour 8 de ces remorqueurs en 1985;

b) 26 chalands dont 5 seraient utilisés pour le service de la partie ouest de l'Arctique seulement, 2 pour le service du fleuve Mackenzie seulement et 19 pour le service des deux régions; un permis avait été accordé pour 22 de ces chalands en 1985;

c) 3 navires d'approvisionnement qui seraient utilisés pour le service de la partie ouest de l'Arctique seulement; un permis avait été accordé pour les 3 navires en 1985;

d) 1 navire de recherche séismique qui serait utilisé pour le service de la partie ouest de l'Arctique seulement.

Avis de la requête a été donné dans la *Gazette du Canada* le 28 décembre 1985 et signifié aux transporteurs maritimes autorisés à desservir la région l'an dernier ainsi qu'à d'autres transporteurs intéressés.

Le Comité a également enjoint à la requérante de faire paraître des avis de sa requête dans les journaux suivants: *The Hub* (Hay River, T. N.-O.), *The Drum* (Inuvik, T. N.-O.), *News/North* (Yellowknife, T. N.-O.) et *The Edmonton Journal*. Le Comité est convaincu que ces exigences ont été remplies.

Arctic Transportation Ltd. (hereinafter ATL), a company incorporated under the *Company Act* of British Columbia and continued on January 26, 1978 under the *Canada Business Corporations Act*, made application on December 2, 1985 for a 1986-1990 licence pursuant to Part II of the *Transport Act* as set out in the title hereto. The application is for the following equipment:

(a) 11 tugs, of which 5 would serve only the Canadian Western Arctic, 3 only the Mackenzie River and 3 would serve both; 8 of these were licensed in 1985;

(b) 26 barges, of which 5 would serve only the Canadian Western Arctic, 2 only the Mackenzie River and 19 would serve both; 22 of these were licensed in 1985;

(c) 3 supply vessels to serve the Canadian Western Arctic only, all of which were licensed in 1985;

(d) 1 seismic research vessel to serve the Canadian Western Arctic only.

Notice of the application was published in the *Canada Gazette* dated December 28, 1985 and was sent to water carriers licensed to service the region last year, in addition to other interested carriers.

The W.T.C. also required ATL to publish notices in *The Hub* (Hay River, N.W.T.), *The Drum* (Inuvik, N.W.T.), *News/North* (Yellowknife, N.W.T.) and *The Edmonton Journal*. The W.T.C. is satisfied that these requirements have been met.

Intervention de la STNL

La Société des Transports du Nord Limitée (STNL) a déposé, le 23 janvier 1986, une intervention s'opposant à la requête d'ATL.

Selon la STNL, ATL demande une prolongation du dernier permis qui lui a été accordé en vertu de la *décision C.T.E. 3-85* et tente par le fait même de mettre en place un service à horaire fixe pour le réapprovisionnement de la région de la partie ouest de l'Arctique et de points situés entre le fleuve Mackenzie et la partie ouest de l'Arctique.

La STNL fait valoir les points suivants:

- En raison de facteurs économiques, la venue d'un deuxième exploitant de services de réapprovisionnement nuirait à la région et aux collectivités desservies. Dans son mémoire de janvier 1986 au Comité, joint à son intervention, la STNL examine en détail ces facteurs économiques.
- La commodité et la nécessité du public n'exigent pas les services de réapprovisionnement d'un transporteur supplémentaire. Le tonnage global sur le fleuve Mackenzie et dans la partie ouest de l'Arctique est demeuré stagnant, à un niveau très bas. La STNL peut donc facilement satisfaire, et même excéder, les besoins liés à la commodité et à la nécessité du public.
- ATL avance que son permis devrait l'autoriser à desservir selon la demande de la clientèle, des points donnant accès à des emplacements de forage, des emprises de pipe-line, des chantiers de construction et tout autre endroit où des travaux spéciaux sont en cours. Il devrait cependant revenir au Comité d'établir les emplacements nouveaux et spéciaux.
- Dans sa requête, ATL demande l'autorisation d'exploiter son service dans le bassin hydrographique du fleuve

NTCL's Intervention

Northern Transportation Company Limited (NTCL) filed an intervention, dated January 23, 1986, in opposition to ATL's application.

NTCL considers that ATL is requesting an extension to its previous licence authority defined in *Decision W.T.C. 3-85*; and is thereby attempting to establish a scheduled service for resupply in the Mackenzie River and an unscheduled service for resupply in the Western Arctic and between the Mackenzie River and Western Arctic points.

NTCL states that:

- Economic factors preclude the introduction of a second carrier for resupply because it would be detrimental to the region and the communities served. NTCL's Submission to the W.T.C. of January 1986, attached to its intervention, examines these economic factors in detail.
- Public convenience or necessity does not require an additional carrier for resupply; overall tonnage in the Mackenzie Western Arctic remains flat and at a substantially low level; therefore NTCL can easily meet and exceed the requirements for public convenience and necessity.
- Contrary to ATL's submission that its licence should be for drilling sites, pipeline rights of way, building and construction sites and special project sites as requested by customers, identification of new and special sites should remain within the purview of the W.T.C.
- ATL's application is for the Mackenzie River watershed and all the applicant's vessels; ATL has one tug (*W.H. Horton*)

Mackenzie au moyen de tous ses navires. Une autre compagnie affrète actuellement un de ses remorqueurs (*W.H. Horton*) sur le lac Athabasca, et ATL n'exerce aucune activité directe dans ce secteur.

- La loi sera prochainement modifiée mais, d'ici son entrée en vigueur, les permis visant l'exploitation de services sur le fleuve Mackenzie et dans la partie ouest de l'Arctique devraient continuer à être délivrés comme avant.

Réplique d'ATL

Dans sa réplique à l'intervention de la STNL, ATL avance les points suivants:

- Il ne faut tenir aucun compte de l'intervention de la STNL puisqu'elle soulève des points qui ont déjà été examinés à fond par le Comité dans son enquête de juin 1985 et traités par le panel d'enquête. ATL s'oppose avec acharnement à ce que la STNL se serve de son intervention pour déposer un document qui, à ce qu'elle prétend, "répond" aux recommandations du panel d'enquête.

- Le Comité ne devrait accorder aucune importance au mémoire de janvier 1986 de la STNL puisqu'il présente des arguments et des allégations sans fondement que la STNL a négligé ou bien refusé de déposer devant le panel d'enquête en juin 1985.

- Les constatations et les recommandations du panel d'enquête devraient constituer le fondement des décisions que prend le Comité au sujet des demandes de permis de transport maritime pour la saison de navigation 1986. Les preuves présentées lors de l'enquête montrent bien qu'ATL devrait obtenir le permis qu'elle demande.

- Toutes les questions soulevées dans l'intervention de la STNL ont déjà été traitées dans le mémoire qu'ATL a présenté au panel d'enquête. ATL

on charter in Lake Athabasca and has no direct operations in that sector.

- With the upcoming changes in the legislation, licences in the Mackenzie and Western Arctic should be issued without change until the new legislation is in effect.

ATL's Reply

In its reply to NTCL's intervention, ATL submits that:

- NTCL's intervention should be disregarded insofar as that intervention attempts to deal with issues that were thoroughly canvassed at the W.T.C. Inquiry of June 1985, and which have been dealt with by the Inquiry Panel; ATL strenuously objects to NTCL using its intervention to submit a paper allegedly "responding to" the Inquiry Panel's recommendations.

- NTCL's Submission of January 1986 should be given no weight in the Committee's deliberations because it is an attempt to make arguments and submit unsubstantiated statements that NTCL either failed, or was unwilling, to put before the Inquiry Panel in June 1985.

- The findings and recommendations of the Inquiry Panel should form the basis of the W.T.C.'s deliberations with respect to 1986 Water Transport Licence applications; evidence given at the Inquiry supports the granting to ATL of a licence in the form and with the substance as applied for.

- All matters raised in NTCL's intervention have been dealt with in ATL's Submission to the Inquiry Panel. ATL requests the W.T.C. to review

demande donc au Comité d'examiner son mémoire écrit, son témoignage oral et le rapport d'enquête.

- Les modalités de propriété de la STNL ne devraient avoir aucun rapport avec la façon dont le Comité juge de "l'intérêt public".

- Exiger qu'un titulaire obtienne l'approbation du Comité avant d'effectuer un mouvement de transport particulier, c'est imposer une condition encombrante qui demande beaucoup de temps et d'argent et qui, dans de nombreux cas, empêche le transporteur de soumissionner un chargement quelconque, vu le temps que peut prendre le Comité pour donner sa réponse après qu'un expéditeur a communiqué avec le transporteur.

CONSTATATIONS

Problèmes concernant certains navires

Le Comité a été informé qu'ATL procède actuellement à la vente du navire *W.H. Horton* à la firme A. Frame Contracting Ltd., et que ce navire se trouve actuellement sur le lac Athabasca. Il n'est donc pas nécessaire qu'un permis soit délivré au nom d'ATL pour l'exploitation de ce navire sur le fleuve Mackenzie.

Comme il était mentionné dans la *décision C.T.E. 3-85*, les navires *Arctic Tuk*, *Arctic Breaker* et *Arctic Kiggiak* ayant été construits à l'étranger et n'ayant pas acquitté les droits de douane, ne peuvent obtenir un permis que lorsqu'ils répondent aux exigences de la partie XV de la *Loi sur la marine marchande*. C'est pourquoi le Comité n'accordera aucun permis à ces navires tant qu'il n'aura pas reçu la preuve qu'ils remplissent les exigences susmentionnées.

Étant donné que les remorqueurs *Arctic Taglu* et *Arctic Hooper* jaugent moins de 500 tonneaux, ils ne requièrent pas de permis pour circuler uniquement dans la partie ouest de l'Arctique. Il en va de même pour l'*Arctic Sounder*, navire de recherche séismique qui ne sert pas au transport de marchandises ou de passagers.

ATL's written Submission, ATL's verbal evidence, and the Inquiry Report.

- The make-up of the ownership of NTCL should have absolutely nothing to do with the W.T.C.'s determination of what is "public interest".

- A condition requiring a licensee to obtain prior approval from the W.T.C. for specific transportation movements, creates a time-consuming, costly and cumbersome requirement that, in many cases, makes it impossible for a carrier to bid on a shipment having regard to the amount of time it may take the W.T.C. to respond after a shipper has contacted the carrier.

FINDINGS

Problems with Certain Ships

The W.T.C. has been advised that the *W.H. Horton* is currently being sold to A. Frame Contracting Ltd. Furthermore it is presently located on Lake Athabasca. Therefore it need not be licensed in the name of ATL for navigation on the Mackenzie River.

As mentioned in *Decision W.T.C. 3-85* the *Arctic Tuk*, *Arctic Breaker* and *Arctic Kiggiak*, being foreign-built non-duty-paid ships, can only be licensed when Part XV of the *Canada Shipping Act* is met. Therefore, the W.T.C. will not issue a licence to these vessels until it has received proof that the above-mentioned requirements are met.

The tugboats *Arctic Taglu* and *Arctic Hooper*, being under 500 gross tons, do not need to be licensed to operate in the Canadian Western Arctic only. Neither does the vessel *Arctic Sounder*, a seismic research vessel which is not involved in the carriage of goods or passengers.

L'*Arctic Tarsuit* a reçu une autorisation d'entrée temporaire par suite d'une exemption des lois sur le cabotage accordée par Revenu Canada pour une période d'un an à compter du 14 juillet 1986. Le Comité a donc ajouté ce navire à l'annexe A.

Questions de procédure

Dans sa réplique, ATL demande qu'il ne soit tenu aucun compte de l'intervention de la STNL et, plus précisément, du mémoire de janvier 1986 qui y est joint, puisque ce dernier traite de questions déjà examinées à fond durant l'enquête de 1985. ATL demande également au Comité d'étudier le mémoire écrit et le témoignage oral qu'elle a présentés au panel d'enquête. Le Comité estime que le mémoire de janvier 1986 de la STNL et le document d'ATL traitent de principes généraux, tandis que la présente décision porte sur la délivrance d'un permis bien particulier dont le bien-fondé doit être examiné isolément. Le *Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest*, daté du mois d'août 1985 (ci-après le rapport du Comité), a été envoyé au ministre des Transports pour qu'il en tienne compte au moment de la rédaction de la nouvelle loi.

Durée du permis

ATL demande un permis d'une durée de cinq ans, soit de 1986 à 1990. Elle soutient que le Comité a reçu, lors de son enquête de juin 1985, amplement de preuves sur les avantages pour le public d'un permis de durée prolongée. ATL avance également que les constatations et les recommandations du rapport du Comité devraient constituer le fondement des décisions du Comité relatives aux demandes de permis pour la saison de navigation 1986.

L'une des recommandations à court terme du rapport veut que le Comité étudie "une à une les demandes de permis visant l'exploitation d'un service pendant plus d'un an". Dans le cas qui nous occupe, ATL n'a présenté aucun motif pour lequel il serait pour le moment dans l'intérêt public d'accorder un permis de cinq ans.

Le Comité reconnaît les avantages d'un permis visant une période de plus d'un an.

The *Arctic Tarsuit* has obtained temporary entry as result of a waiver of the coasting laws issued by Revenue Canada for one year beginning July 14, 1986. Therefore the Committee has included that vessel in Schedule "A".

Procedural Matters

ATL, in its reply, requested that NTCL's intervention and more specifically the attached submission of January 1986 "should be disregarded" insofar as it attempts to deal with issues that were thoroughly canvassed at the 1985 Inquiry. ATL, in its reply, also requested that "the Committee review ATL's written submissions, ATL's verbal evidence ...", given to the Inquiry Panel. The W.T.C. considers that NTCL's attached submission of January 1986 as well as ATL's document deal with general principles, while this decision is concerned with the granting of a specific licence, which has to be considered on its own merits. The W.T.C. *Report of an Inquiry into Water Transport Services on the Mackenzie River and in the Western Arctic*, dated August 1985, (the W.T.C. Report) has been sent to the Minister of Transport for his consideration in drafting the new legislation.

Duration of the Licence

ATL requests a licence for five years, from 1986 to 1990. ATL submits that the W.T.C. received considerable evidence at the June 1985 inquiry concerning the benefits to the public of issuance of such an extended licence. ATL also submits that the findings and recommendations of the W.T.C. Report should form the basis of the W.T.C.'s deliberations with respect to the 1986 licence applications.

One of the short-term recommendations of the W.T.C. Report was to "consider each application for a licence for a period longer than one year on its own merits". In this case, ATL has not submitted any reasons why it would be in the public interest, at this time, to grant it a five-year licence.

The W.T.C. recognizes the merits of a licence for a period of more than one year. Such a

D'une part, il réduit la paperasserie, tant pour les transporteurs que pour le Comité et, d'autre part, il permet au transporteur de garantir avec plus de certitude l'utilisation ininterrompue de son matériel. ATL reçoit cependant un permis annuel depuis plusieurs années.

À peu près au même moment que la publication du rapport du Comité, le Ministre publiait un énoncé de principes intitulé *Aller sans entraves*. Dans son rapport, le Comité traite de la question des permis de longue durée tandis que le Ministre, lui, envisage dans son document la délivrance de permis de durée indéterminée et de durée limitée. Il y propose d'accorder des permis comportant des restrictions relatives à la capacité de la flotte plutôt qu'à la capacité de chaque navire. La loi qui mettra cet énoncé de principes en vigueur est actuellement en voie de rédaction et devrait être déposée devant la Chambre des communes d'ici peu.

Le 10 janvier 1986, le Ministre a envoyé au Comité une lettre dans laquelle il commente le rapport de ce dernier. Il confirme que la nouvelle loi sera déposée devant la Chambre des communes au printemps et demande au Comité de se garder d'apporter au régime de réglementation actuel des changements considérables susceptibles de déroger à cette nouvelle loi. De l'avis du Ministre, le fait que ces modifications ne seraient que brièvement en vigueur pourrait nuire au réseau des transports et brouiller les engagements à long terme pris pour ce type d'investissement et d'exploitation.

Étant donné les circonstances et, notamment, la situation particulière d'ATL, le Comité est d'avis qu'il ne serait pas dans l'intérêt public, pour le moment, d'accorder un permis de cinq ans à ATL.

Commodité et nécessité du public

Avant d'agréer une demande de permis, le Comité doit déterminer si la commodité et la nécessité du public exigent le service de transport proposé. Pour cela, il doit prendre en considération les divers facteurs décrits à l'article 5 de la *Loi sur les transports*. Voici donc les constatations du Comité à cet égard:

licence diminishes the paperwork, both for the carriers and for the W.T.C. and also diminishes uncertainty for the carrier in guaranteeing ongoing interrupted use of its equipment. In ATL's case however, it has been granted a licence every year for several years.

At approximately the same time as the issuance of the W.T.C. Report, the Minister released a policy paper entitled *Freedom to Move*. While the W.T.C., in its Report, addressed the issue of long-term licences, the Minister's policy paper contemplated issuance of licences for indefinite as well as for fixed durations. Furthermore, this policy paper proposed the issuance of a licence with restrictions on fleet capacity rather than on individual ship capacity. It is well known that legislation to implement the policy paper is being prepared and should be tabled in the House quite shortly.

On January 10, 1986, the Minister sent a letter to the W.T.C., commenting upon the W.T.C. Report. The Minister confirmed that new legislation will be tabled in the House during the spring and requested the W.T.C. not to implement substantial changes in the present regulatory system that might be inconsistent with the new legislation. In the Minister's opinion, the fact that these changes would only be in place for a short period "could prove to be disruptive to the transportation system and at odds with long-term assurances made for this type of investment and operation".

Given the present situation, including the specific situation of ATL, the W.T.C. is of the view that the granting of a five-year licence to ATL at this time would not be in the public interest.

Public Convenience and Necessity

Before granting any application for a licence, the W.T.C. shall determine whether public convenience and necessity require such transport and may take into consideration a series of factors listed in section 5 of the *Transport Act*. The W.T.C.'s consideration of these factors is as follows.

Services à horaire fixe destinés au réapprovisionnement des collectivités

La STNL s'oppose à ce qu'un permis soit accordé à ATL pour le réapprovisionnement des collectivités. Les navires utilisés à cette fin dépasseraient les besoins puisque la STNL a toujours fourni un nombre suffisant de navires pour les services à horaire fixe. La STNL avait également invoqué cet argument lors de l'enquête de 1985. Néanmoins, le Comité indique dans son rapport qu'il serait prêt à étudier une demande de permis que lui présenterait ATL pour desservir tous les points situés sur le fleuve Mackenzie et dans la partie ouest de l'Arctique. Il affirme également ce qui suit à la page 26:

> Il semble donc prudent de se diriger graduellement vers un marché plus concurrentiel de façon à pouvoir ajuster sans heurt le système de transport à la nouvelle politique réglementaire.

Depuis plusieurs années, la STNL est le seul gros transporteur à réapprovisionner les collectivités du fleuve Mackenzie et de la partie ouest de l'Arctique. Le Comité estime que la STNL a offert un bon service et que l'ATL pourrait sans aucun doute en faire autant, à en juger par ses antécédents. Néanmoins, accorder un permis à ATL pour le réapprovisionnement des collectivités, ce serait intensifier la concurrence dans cette région, et le Comité doit déterminer si pareille mesure servirait l'intérêt public en ce moment. Selon le Comité, l'intérêt public exige un service stable et viable.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, une nouvelle loi est en préparation. Dans sa lettre du 10 janvier 1986, le Ministre affirme que le gouvernement juge les services de réapprovisionnement de collectivités essentiels aux résidents de régions isolées. À cet égard, il s'exprime ainsi:

> (traduction) ... à l'heure actuelle et à l'avenir, les objectifs principaux du gouvernement sont la disponibilité, la viabilité et la stabilité de ces services.

Le Comité est lui aussi du même avis et il veut éviter toute mesure qui pourrait nuire à la stabilité de ces services.

Scheduled Services for Community Resupply Purposes

NTCL objected to the granting of a licence to ATL for community resupply purposes, claiming that the ships so licensed would be in excess of requirements since, in the past, NTCL has provided sufficient equipment for the scheduled services. This argument was also presented by NTCL at the 1985 Inquiry. Nevertheless, in its Report, the W.T.C. indicated that it would be prepared to consider an application by ATL to serve all points on the Mackenzie River and in the Western Arctic. The W.T.C. also stated the following, at p. 23:

> ... it seems prudent to move gradually towards a more competitive environment so as to allow for smooth adjustment of the transportation system to the new regulatory approach.

For several years, NTCL has been the only large carrier resupplying the communities on the Mackenzie River and in the Western Arctic. The W.T.C. is of the view that NTCL has provided a good service and does not doubt that ATL could also provide an adequate service, given ATL's general record. Nevertheless, issuance of a licence to ATL for community resupply purposes would develop competition in this area and the W.T.C. has to determine whether this would be in the public interest at this time. The W.T.C. is of the view that the public interest requires a stable and viable service.

As indicated earlier in this decision, a new Act is in preparation. In his letter of January 10, 1986 the Minister noted that the government considers community resupply services to be essential to the people in remote areas and stated the following:

> ... for the present and in the future, the main objectives of this government are: the availability, viability and stability of these services.

The W.T.C. agrees with this position and wants to avoid any move that could be disruptive to the stability of these services.

Étant donné ces circonstances, le Comité estime que la commodité et la nécessité du public n'exigent qu'ATL soit autorisée à exploiter des services de réapprovisionnement de collectivités en 1986.

Services sans horaire fixe destinés à l'exploration et à l'exploitation pétrolières et à des projets spéciaux

ATL offre depuis plusieurs années des services destinés à l'exploration et à l'exploitation pétrolières et à la réalisation de projets spéciaux. Elle se propose de continuer à les offrir en 1986, et ses antécédents montrent qu'elle sera en mesure d'assurer la qualité et la permanence des services proposés. Aucune intervention n'a été déposée contre la délivrance d'un permis à ATL pour l'exploitation de ces services. Il s'agit de services bien particuliers en ce qu'ils font concurrence à ceux d'autres transporteurs desservant les industries extractives, mais viennent aussi compléter les services de réapprovisionnement de collectivités. Le Comité est donc d'avis que la commodité et la nécessité du public exigent qu'ATL reçoivent un permis pour l'exploitation de services destinés au secteur des industries extractives.

Depuis nombre d'années, le Comité doit établir ce que constitue un projet spécial pour chaque cas dont il est saisi. Vu les circonstances cette année, le Comité estime qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de changer cette politique pour 1986.

Après avoir examiné la situation financière d'ATL, le Comité en conclut que la compagnie ne devrait avoir aucune difficulté financière à assurer le service qu'elle propose.

CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la commodité et la nécessité du public requièrent, conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les transports*, et surtout de l'article 5 de ladite loi, la délivrance à Arctic Transportation Ltd. d'un permis l'autorisant à transporter des marchandises par eau dans les secteurs autorisés décrits ci-dessous. Les navires pour lesquels le permis sera accordé sont énumérés dans l'annexe "A" ci-jointe et

Given all these circumstances, the W.T.C. is of the view that the granting of a licence to ATL for community resupply services for 1986 is not required by public convenience and necessity.

Unscheduled Services in Support of Oil Exploration and Exploitation and Special Projects

ATL has offered services in support of oil exploration and exploitation and special projects for several years. It is proposing to continue offering these services in 1986. The quality and permanence of the proposed services are supported by ATL's past operation. No interventions were received opposing the granting of a licence to ATL for these services. These services offered by ATL are of a specialized nature: they are in competition with those offered by other carriers in support of the resource sector but are complementary to the community resupply services. The W.T.C. is of the view that granting of a licence to ATL for services in support of the resource sector is required by public convenience and necessity.

The definition of what constitutes a special project has for many years been a question to be determined by the W.T.C. in each case. Given the circumstances of this year, as already mentioned in this decision the W.T.C. does not feel that a change in this policy for 1986 would be in the public interest.

After a review of the financial position of ATL, the W.T.C. is of the view that the company should have no financial problem in providing the service applied for.

CONCLUSION

In view of the above, the W.T.C. concludes that public convenience and necessity require, pursuant to the relevant provisions of the *Transport Act*, and more particularly s.5 thereof, the issuance of a licence to ATL for the transport of goods by water and within the authorized areas hereinafter described. The ships licensed are listed in Schedule "A" attached and will respectively be limited to the areas indicated in the said Schedule. The licence will be subject,

seront respectivement restreints aux secteurs indiqués dans ladite annexe. Par ailleurs, le permis sera soumis aux modalités et conditions énoncées ci-après:

DÉTENTEUR DU PERMIS: Arctic Transportation Ltd.

1. Type de Service

Un service pour le transport de marchandises par eau.

2. Zones autorisées

a) Entre les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie tel que décrit dans la *Loi sur les transports*;

b) Entre les ports ou endroits de la partie ouest de l'Arctique tel que décrits dans le *décret C.P. 1978-934* du 23 mars 1978;

c) Entre les ports ou endroits mentionnés en a), d'une part, et ceux qui le sont en b), d'autre part.

dont l'origine ou la destination, tant en a), b) que c), est adjacente ou donne accès à

(i) des lieux de recherche ou d'exploitation de richesses naturelles;

(ii) des chantiers de construction de pipelines;

(iii) d'autres chantiers de construction particuliers, que le Comité peut autoriser de temps à autre à la demande de la titulaire,

ledit service étant limité, dans le cas des points décrits en a) ci-dessus, au transport de marchandises, et dans le cas des points décrits en b) et en c) ci-dessus, au transport de marchandises autres que du vrac, lesdites marchandises devant avoir comme origine ou destination les endroits et chantiers définis en (i), (ii) et (iii) ci-dessus.

Note: Le service décrit ci-dessus n'inclut pas le lac Athabasca et ses affluents.

however, to the additional terms and conditions set forth hereunder:

LICENSEE: Arctic Transportation Ltd.

1. Type of Service

A service for the transport of goods by water.

2. Authorized Areas

(a) Between ports or places on the Mackenzie River as described in the *Transport Act*;

(b) Between ports or places in the Canadian Western Arctic as described in *P.C.1978-934* dated March 23, 1978;

(c) Between ports or places as described in (a) on the one hand, and on the other, ports or places as described in (b).

Where in either (a), (b) or (c) the origin or destination is adjacent or accessible to

(i) resource exploration or exploitation sites;

(ii) pipeline construction sites;

(iii) other sites of special building and construction projects identified as such by the Committee at the request of the licensee,

such service being, in the case of (a) above, for the transport of goods and in the case of (b) and (c) above, for the transport of goods other than in bulk, where in all cases the goods are destined for, or originate from the sites identified in (i), (ii), and (iii) above.

Note: The above described service does not apply to the Lake Athabasca and its tributary waters.

3. Conditions du permis

a) La titulaire est assujettie en tout temps à la *Loi sur les transports*, à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, à la *Loi sur le transport des marchandises par eau* et à toute autre loi du Parlement du Canada relative à la navigation et à l'expédition des marchandises, ainsi qu'à toute ordonnance, décision et règlement faits en vertu de celles-ci. La délivrance d'un permis ne constitue en aucun cas une exemption des dispositions de ces textes de loi.

b) Le permis n'est pas transférable.

c) Le permis est valable pour une période de douze mois à compter de sa date de délivrance.

d) La titulaire doit être prête en tout temps à fournir n'importe quel renseignement sur n'importe quelle expédition effectuée dans les régions autorisées aux fins d'inspection par le Comité des transports par eau ou ses représentants.

e) La titulaire doit aviser par écrit le Comité de toute annulation ou modification des polices d'assurance couvrant les navires visés par le présent permis et ce, dans les dix (10) jours précédant leur entrée en vigueur.

4. Suspension ou annulation du permis

Le Comité rappelle à la requérante les dispositions du paragraphe 11(4) de la *Loi sur les transports* libellé comme suit:

> 11.(4) Si un détenteur de permis est déclaré coupable d'une contravention prévue par la présente loi, ou si la Commission est convaincue qu'un navire est exploité autrement qu'en conformité des conditions d'un permis qui s'y rapporte, la Commission peut, après avoir entendu le détenteur de permis, suspendre ou annuler le permis de ce détenteur à l'égard de l'un ou de tous les navires autorisés.

3. Terms and Conditions Attached to the Licence

(a) The licensee shall, at all times, be subject to the *Transport Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Carriage of Goods by Water Act* and to any other statutes of the Parliament of Canada relating to navigation and shipping and to any Order, Decision or Regulation made thereunder. The granting of a licence in no way constitutes a waiver of any of the aforementioned requirements.

(b) The licence is not transferable.

(c) The licence is valid for twelve months beginning on the date of issuance.

(d) The licensee shall make available, at all times, for inspection by the W.T.C., or its representatives, any information respecting each and every shipment performed within the authorized areas.

(e) The licensee is required to notify the W.T.C. in writing ten (10) days prior to the coming into effect of any cancellation or material alteration in the insurance policies relating to ships covered by this licence.

4. Suspension or Cancellation of Licence

The Applicant is reminded of the disposition of section 11(4) of the *Transport Act* which reads as follows:

> 11.(4) If any licensee is convicted of an offence under this Act, or if the Commission is satisfied that a ship is operated otherwise than in accordance with the terms of a licence applicable thereto, the Commission may after hearing the licensee suspend or cancel the licence of such licensee in respect of one or all of the ships licensed.

5. Délivrance de permis

Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences suivantes:

a) Le paiement des taxes de permis.

b) Le dépôt d'un engagement écrit quant à la prestation du service de transport par eau autorisé pour 1986.

c) En ce qui a trait aux navires suivants, construits à l'étranger et dont les droits de douane n'ont pas été acquittés, *Arctic Tuk*, *Arctic Breaker*, et *Arctic Kiggiak*, le dépôt d'une preuve que ces navires rencontrent les exigences de la partie XV de la *Loi sur la marine marchande*.

5. Issuance of the Licence

The issuance of the licence shall take place when the following requirements are satisfied:

(a) The payment of licence fee.

(b) The filing by the applicant of a written undertaking to perform the water transport service granted for the year 1986.

(c) Concerning the following foreign-built non-duty-paid vessels, *Arctic Tuk*, *Arctic Breaker*, and *Arctic Kiggiak*, the forwarding of evidence that these vessels satisfy the conditions of Part XV of the *Canada Shipping Act*.

SCHEDULE "A" / ANNEXE "A"

DECISION W.T.C./DÉCISION C.T.E. 6-86
Page 1 of/de 2

Ship Name Nom du navire	Authorized Area (Item 2) Zone autorisée (Article 2)	Official Registry Number Numéro officiel d'immatriculation	Type	Gross Tonnage Jauge brut
Arctic Nanabush	(b)	804411	Anchor Handling Supply Tug/ Remorqueur de manutention et d'approvisionnement	879.37
Arctic Ignik	(a)(b)(c)	803792	Power Barger/Chaland motorisé	722.22
Arctic Kugaluk	(a)(b)(c)	347956	Tugboat/Remorqueur	331.00
Arctic Circle n° 1	(a)	330852	Tugboat/Remorqueur	168.86
Beauport Sea Explorer	(a)(b)(c)	344932	Tugboat/Remorqueur	408.43
J. Mattson	(a)(b)(c)	347543	Tugboat/Remorqueur	306.72
M.V. Kap III	(a)	331152	Tugboat/Remorqueur	14.90
Arctic Immerk Kamotik	(b)	801802	Crane Barge	7,923.70
Arctic Pelly	(b)	347856	Supply Vessel/Navire d'approvisionnement	718.86
Arctic Tuktu	(b)	346585	Supply Vessel/Navire d'approvisionnement	718.86
Arctic Mallik	(b)	346687	Supply Vessel/Navire d'approvisionnement	718.00
Arctic Nutsukpok	(b)	801804	Anchor Handling Tug/ Remorqueur de manutention d'ancre	841.00
Arctic Nanook	(b)	801805	Anchor Handling Tug/ Remorqueur de manutention d'ancre	841.00
Arctic Kapvik	(a)(b)(c)	344935	Powered Barge/Chaland motorisé	237.00
Arctic Ivik	(b)	805517	Anchor Handling Supply Vessel/Remorqueur de manutention - navire d'approvisionnement	1,564.72
A.T.L. 400	(a)	327115	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	207.82
A.T.L. 403	(a)	327119	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	207.82
A.T.L. 1000	(a)(b)(c)	331157	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	812.64
A.T.L. 1001	(a)(b)(c)	331158	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	812.64
A.T.L. 1002	(a)(b)(c)	331160	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	812.55
A.T.L. 1003	(a)(b)(c)	344921	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	812.55
A.T.L. 1004	(a)(b)(c)	344922	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	812.55

SCHEDULE "A" / ANNEXE "A"

DECISION W.T.C./DÉCISION C.T.E. 6-86
Page 2 of/de 2

Ship Name Nom du navire	Authorized Area (Item 2) Zone autorisée (Article 2)	Official Registry Number Numéro officiel d'immatriculation	Type	Gross Tonnage Jauge brut
A.T.L. 800	(a)(b)(c)	344926	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 801	(a)(b)(c)	344927	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 802	(a)(b)(c)	344928	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 803	(a)(b)(c)	344929	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 804	(a)(b)(c)	344930	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 805	(a)(b)(c)	344931	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.85
A.T.L. 806	(a)(b)(c)	344938	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.90
A.T.L. 807	(a)(b)(c)	344939	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	639.90
A.T.L. 808	(a)(b)(c)	347539	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	640.20
A.T.L. 809	(a)(b)(c)	347540	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	640.20
A.T.L. 810	(a)(b)(c)	347541	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	640.20
A.T.L. 811	(a)(b)(c)	347542	Tanker Barge Deck Cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de port	640.20
Arctic Tarsiut	(b)	395511	Deck Cargo Barge/Semi-submersible	10,579.19

Relative à la requête déposée par Cooper Barging Service Ltd., en vertu de la partie II de la Loi sur les transports, en vue d'obtenir un permis d'une durée indéfinie ou, sinon, un permis d'une durée de cinq ans, l'autorisant à fournir un service de transport des marchandises par eau, plus précisément:

a) Un service à horaire fixe entre les ports ou endroits situés sur les rivières Fort Nelson et Liard.

b) Un service sans horaire fixe entre les ports ou endroits des rivières Fort Nelson et Liard et les ports ou endroits du fleuve Mackenzie, tel que le définit la Loi sur les transports.

c) Un service sans horaire fixe de transport de marchandises entre tous les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie, tel que le définit la Loi sur les transports, à l'exclusion des points situés à l'intérieur du delta du Mackenzie et, aussi, du port de Hay River (T.N.-O.).

Répertorié: Cooper Barging Service Ltd. (Re)

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente) et M.D. Armstrong.

Décision n°: C.T.E. 8-86
Date de la décision: le 13 mai 1986
Dossier n°: W 2660.8

Transport par eau - Demande de permis - Intérêt public - Concurrence - Durée du permis.

Le 4 novembre 1985, Cooper Barging Service Ltd. (ci-après Cooper) a déposé une requête, conformément aux dispositions de la partie II de la Loi sur les transports, *afin d'obtenir un permis d'une durée indéfinie ou, sinon, d'une durée de cinq ans, visant l'exploitation des services de transport par eau énumérés dans l'intitulé. Suite à cette demande, trois lettres d'intervention furent déposées auprès du Comité des transports par eau (ci-après Comité).*

In the matter of the application by Cooper Barging Service Ltd. for a licence of indefinite duration or, if not possible, for a five-year term, pursuant to Part II of the Transport Act to provide a service for the transport of goods by water as follows:

(a) A scheduled and unscheduled service between ports or places on the Fort Nelson and Liard Rivers.

(b) An unscheduled service between ports or places on the Fort Nelson and Liard Rivers, and ports or places on the Mackenzie River as defined in the Transport Act.

(c) An unscheduled service for the transportation of goods between all ports or places on the Mackenzie River as defined in the Transport Act. The said service would exclude service between points in the Mackenzie Delta and also the Port of Hay River, N.W.T.

Indexed as: Cooper Barging Service Ltd. (Re)

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: W.T.C. 8-86
Date of Decision: May 13, 1986
File No.: W 2660.8

Water transport - Application for a licence - Public interest - Competition - Duration of the licence.

On November 4, 1985, Cooper Barging Service Ltd. (hereinafter Cooper) filed an application for a licence of indefinite duration or, if not possible, for a five-year term, pursuant to Part II of the Transport Act *as set out in the title hereto. Further to this request, the Water Transport Committee (hereinafter Committee) received three letters of intervention.*

Le Comité devait donc examiner la demande afin de déterminer si la commodité et la nécessité du public requéraient les services proposés en tenant compte des facteurs énumérés à l'article 5 de la Loi sur les transports.

Décision: *Suite à une analyse détaillée de la demande, le Comité a conclu qu'il était dans l'intérêt public d'accorder ledit permis. Toutefois, les navires seront restreints aux secteurs indiqués à l'annexe "A" de la présente décision.*

Vu la qualité et la permanence du service présentement offert par Cooper, la requérante pourrait offrir un service stable et viable. De plus, il existait un besoin de services de chaland dans les zones autorisées. Il s'agissait aussi d'un service complémentaire et non concurrentiel à ceux offerts par les grands transporteurs.

Quant à la durée du permis, le Comité a énoncé qu'il ne détenait pas le pouvoir d'accorder un permis pour une durée indéterminée selon le paragraphe 6(1) de la Loi. *Le Comité a donc étudié la demande d'un permis pour une durée de cinq ans. Il a souligné que la requérante n'avait soumis aucune preuve qu'il serait dans l'intérêt publié d'y acquiescer. Vu les directives du ministre des Transports dans une missive datée du 10 janvier 1986 et l'entrée en vigueur imminente de la nouvelle loi, le Comité a donc accordé le permis pour un an.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 4-85, datée du 3 mai 1985.

Lois citées

Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14, partie II, art. 5, 6(1), 11(4).
Loi des sociétés des Territoires du Nord-Ouest, S.R.T.N.-O. 1974, chap. C-7.
Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9.
Loi sur le transport des marchandises par eau, S.R.C. 1970, chap. C-15, partie XV.

The issue to be determined was whether public convenience and necessity required such transport taking into consideration factors listed in section 5 of the Act.

Decision: *After carefully analysing the available evidence, the Committee concluded that the granting of the said licence was in the public interest. However, ships will be limited to the areas indicated in Schedule "A" attached to the present decision.*

In view of the quality and performance of the current service offered by Cooper, the applicant would offer a stable and viable service. There is also a need for barging services in the authorized areas. Furthermore, the proposed services would be complementary rather than competitive to those offered by larger carriers.

As to the duration of the licence, the Committee stated that pursuant to subsection 6(1) of the Act, *it had no authority to issue a licence for an indefinite period. The Committee, therefore, considered the request for a five-year licence. It noted that there was no evidence that the granting of such a licence would be in the public interest. Given the Minister of Transport's comments in a letter dated January 10, 1986 and the forthcoming legislation, the Committee granted a one-year licence.*

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 4-85, dated May 3, 1985.

Statutes referred to

Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, Part II, ss. 5, 6(1) 11(4).
Companies Ordinance of the Northwest Territories, R.S.N.W.T. 1974, c. C-7.
Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9.

Carriage of Goods by Water Act, R.S.C. 1970, c. C-15, Part XV.

Doctrine citée

Canada, Commission canadienne des transports, *Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest* (août 1985).
Canada, ministre des Transports, *Aller sans entraves* (énoncé de principe) (1985).

DÉCISION

Le Comité des transports par eau (ci-après le Comité) de la Commission canadienne des transports exerce les fonctions conférées à la Commission par la *Loi sur les transports* sur les eaux maritimes ou intérieures du Canada, ou à leur égard, dans les cas où le gouverneur en conseil y a proclamé la partie II de la *Loi* en vigueur.

Cooper Barging Service Ltd. (ci-après Cooper), société constituée en vertu de la Partie VII de la *Loi des sociétés des Territoires du Nord-Ouest* le 2 janvier 1970, a déposé le 4 novembre 1985 une requête en vue d'obtenir le permis susmentionné en vertu de la Partie II de la *Loi sur les transports*.

La zone d'exploitation visée dans la présente requête comprend la région autorisée en 1985 à laquelle viennent s'ajouter tous les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie, à l'exclusion des points situés à l'intérieur du delta du Mackenzie et, aussi, du port de Hay River (T.N.-O.). La requête vise l'utilisation de trois remorqueurs et de six chalands qui, tous, étaient prévus au permis de 1985.

Avis de la requête en autorisation d'obtenir un permis pour la saison de navigation 1986 a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* le 28 décembre 1985.

Il a aussi été enjoint à la requérante de publier un avis décrivant son service dans les journaux suivants: *The Edmonton Journal*, le *Fort Nelson News* et le *News/North* (Yellowknife). La requérante a satisfait à ces exigences.

Cooper fait valoir ce qui suit à l'appui de sa demande de permis de transport par eau.

Authorities referred to

Canada, Canadian Transport Commission, *Report of an Inquiry into the Water Transport Services on the Mackenzie River and in the Western Arctic* (August 1985).

Canada, Minister of Transport, *Freedom to Move* (policy paper) (1985).

DECISION

The Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission (hereinafter the Committee) exercises the powers vested by the *Transport Act* on or in respect of any sea or inland water of Canada where Part II of the *Act* is proclaimed by the Governor in Council to be in force.

Cooper, a company incorporated under Part VII of the *Companies Ordinance of the Northwest Territories*, January 2, 1970, made application on November 4, 1985 for a licence pursuant to Part II of the *Transport Act* as set out in the title hereto.

The operating area requested in the present application covers the area granted in 1985 and further extends it to traffic between all ports and places on the Mackenzie River, excluding service between points in the Mackenzie Delta and also the Port of Hay River, N.W.T. The application is for three tugs and six barges, all licensed in 1985.

Notice of the application for a licence for the 1985 navigation season was published in the *Canada Gazette*, Part I, dated December 28, 1985.

The Applicant was also required to publish a notice describing its service in the following newspapers: *The Edmonton Journal*, *Fort Nelson News* and *News/North* (Yellowknife). The Applicant has met these requirements.

In support of its water transport licence application, Cooper submits the following:

a) Elle offre aux clients de la région un service à petite échelle, plus personnalisé.

b) Le tonnage de ses navires serait relativement faible comparativement à celui des autres transporteurs de la région.

c) Elle se propose d'offrir un service efficace et permanent, comme elle l'a fait par le passé sur les rivières Fort Nelson et Liard et le long du fleuve Mackenzie. Elle est persuadée que les services proposés seront utiles aux expéditeurs et au public en général.

d) Le service qu'elle se propose d'offrir sur le fleuve Mackenzie complétera ceux qu'offrent la Société des Transports du Nord Limitée et l'Arctic Transportation Ltd.

Comparaison avec 1985

1) Par la *décision C.T.E. 4-85*, la requérante recevait l'autorisation d'exploiter un service:

a) Entre les ports ou endroits situés le long des rivières Fort Nelson et Liard.

b) Entre les ports ou endroits situés le long des rivières Fort Nelson et Liard, et les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie, tel que le définit la *Loi sur les transports*; ledit service ne s'applique pas au trafic acheminé entre les points situés sur le fleuve Mackenzie.

c) Entre Fort Simpson (T.N.-O.) sur le fleuve Mackenzie et les ports ou endroits au nord sur ledit fleuve, lorsque dans tous les cas, Fort Simpson en est l'origine ou la destination.

La zone d'exploitation visée dans la présente requête comprend la région autorisée en 1985, à laquelle viennent s'ajouter tous les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie, à l'exclusion des points situés à l'intérieur du delta du Mackenzie et, aussi, du port de Hay River (T.N.-O.).

(a) It offers a smaller and more personalized service to customers in the area.

(b) The tonnage moved would be relatively small compared to those of other carriers in the area.

(c) It is offering an efficient and permanent service, as it has in the past in the Fort Nelson, Liard and Mackenzie Rivers and it is confident that the proposed services will benefit shippers and the public in general.

(d) Its proposed service on the Mackenzie River would be complementary to those provided by Northern Transportation Company Ltd. and Arctic Transportation Ltd.

Comparison to 1985

1) In *Decision W.T.C. 4-85* the Applicant was granted operating authority:

(a) Between port or places on the Fort Nelson and Liard Rivers.

(b) Between ports or places on the Fort Nelson and Liard Rivers, and ports or places on the Mackenzie River as defined in the *Transport Act*. The said service does not apply to traffic between points on the Mackenzie River.

(c) Between Fort Simpson, N.W.T. on the Mackenzie River and ports or places to the north on the said River, where, in all cases, the origin or destination is Fort Simpson.

The operating area requested in the present application covers the area granted in 1985 and further extends it to traffic between all ports or places on the Mackenzie river, excluding service between points in the Mackenzie Delta and also the Port of Hay River, N.W.T.

En 1985, Cooper avait demandé un permis d'exploitation d'une année. La présente requête vise un permis d'une durée indéfinie ou, sinon, un permis d'une durée de cinq ans.

La requérante compte utiliser le même matériel qu'au cours de la saison de navigation de 1985.

Elle indique que le service proposé sera "complémentaire" plutôt que "concurrentiel", comme il l'a été jugé en 1985.

Interventions et répliques

Une lettre d'intervention a été reçue de la Coastal Marine Ltd. (ci-après Coastal) le 13 janvier 1986. Coastal dit n'avoir aucune objection à la requête de Cooper, à condition que les services de cette dernière n'entrent pas en conflit avec le sien dans le delta du Mackenzie.

Dans un télex daté du 13 janvier 1986, Cooper lui a répondu que sa requête précise nettement que le service ne sera pas offert entre les points situés à l'intérieur du delta du Mackenzie et, par conséquent, qu'il n'empiétera pas sur les régions que Coastal était autorisée à desservir en 1985 en vertu de la *décision C.T.E. 5-85*.

Une lettre d'intervention datée du 23 janvier 1986 a été reçue de la Société des Transports du Nord Limitée (ci-après STNL). Cette dernière affirme que Cooper demande une adjonction énorme à son permis de 1985. Elle estime que la commodité et la nécessité du public n'exigent pas un transporteur supplémentaire le long du Mackenzie, et que la requête proprement dite n'apporte aucune justification en ce sens. La STNL avance que les facteurs économiques militent fortement contre la délivrance de permis à de nouveaux transporteurs le long du Mackenzie, comme le prouve son mémoire au Comité des transports par eau de janvier 1986. Vu les changements imminents à la loi, soutient-elle, les permis de transport maritime le long du Mackenzie devraient être délivrés comme auparavant jusqu'à ce que la nouvelle loi entre en vigueur.

Dans une lettre datée du 31 janvier 1986, Cooper réfute les arguments de la STNL comme suit:

In 1985, Cooper requested an operating authority for one year; the present application requests a licence for an indefinite period or alternatively for five years.

The Applicant proposes to use the same equipment as was used during the 1985 navigation season.

The Applicant states that the proposed service is to be "complementary" rather than "competitive" as it was considered in 1985.

Interventions and Replies

A letter of intervention was received from Coastal Marine Ltd. (Coastal) on January 13, 1986. Coastal states that it has no objection to Cooper's application, provided the service does not conflict with Coastal's existing service in the Mackenzie Delta.

Cooper replied by telex dated January 13, 1986 arguing that its application clearly states that the service would exclude between points in the Mackenzie Delta and, therefore, would not interfere with the areas authorized in 1985 by *Decision W.T.C. 5-85* to Coastal.

A letter of intervention, dated January 23, 1986, was received from Northern Transportation Company Ltd. (NTCL). It states that Cooper is requesting a tremendous increase to its 1985 licence; NTCL feels that public convenience or necessity do not require an additional carrier in the Mackenzie and that the application itself does not provide justification. NTCL feels that economic factors argue strongly against the licensing of additional carriers in the Mackenzie as supported by its "submission to the Water Transport Committee of January 1986". NTCL submits that, with the upcoming changes in the legislation, water transport licences in the Mackenzie should be issued without change until the new legislation is in effect.

Cooper replied by letter dated January 31, 1986, objecting to NTCL's arguments for the following reasons:

1) En ce qui a trait au réapprovisionnement de collectivités, Cooper souligne que ses permis antérieurs n'étaient pas restreints à un produit ou à un type de cargaison donné: ils visaient le transport de "marchandises". Par conséquent, l'affirmation de la STNL selon laquelle Cooper demande une adjonction énorme par rapport à 1985 est rejetée.

2) Pour ce qui est de l'objection de la STNL concernant la zone d'exploitation, Cooper estime que la STNL n'a pas lieu de continuer à se préoccuper des régions de la Grande rivière de l'Ours, du Grand lac de l'Ours ni du lac Athabasca puisqu'elle ne les dessert plus. Cooper, elle, possède le matériel pour le faire et, si le service est requis, elle fera de son mieux pour desservir ces régions. Pour ce qui est du Grand lac des Esclaves, Cooper ne possède pas le matériel pour répondre aux besoins dans cette région.

En outre, pour ce qui est du mémoire au C.T.E. de janvier 1986 de la STNL, Cooper déclare ce qui suit:

> (traduction) ... il n'est rien que nous n'ayons déjà entendu à maintes et maintes reprises; pour nous, il ne s'agit là que de renforcer la position de la Société des Transports du Nord selon laquelle cette dernière devrait être le seul transporteur autorisé à exploiter des services dans le bassin hydrographique du fleuve Mackenzie, ce qui créerait un monopole. Nous restons en total désaccord avec ce point de vue, comme nous l'étions au cours des audiences de 1985 et des années antérieures.

Dans une lettre datée du 27 janvier 1986, Arctic Transportation Limited (ATL) est intervenue, disant qu'elle ne s'oppose pas à la délivrance du permis demandé par Cooper à condition que les autres transporteurs, tels elle-même, qui demandent une prorogation de leurs droits d'exploitation, soient traitées de façon analogue, sans discrimination.

Cooper n'a pas répondu à cette intervention.

1) Regarding community resupply, Cooper points out that its previous licences were not restricted to any particular commodity or type of cargo: they were issued for the transport of "goods". Therefore, NTCL's statement that Cooper is requesting a tremendous increase over 1985 is not accepted.

2) With regards to NTCL's objection of area, Cooper feels that the Bear River, Great Bear Lake and Lake Athabasca should no longer be NTCL's concern since it no longer serves these areas. Cooper has the equipment to serve these areas and if a service were required, it would do its best to serve them. As for the Great Slave Lake, Cooper does not have equipment to serve this area.

Further, concerning NTCL's "submission to the W.T.C. of January 1986", Cooper stated the following:

> ... this is nothing that we have not heard time and time again in the past, this to us is only a backup to Northern Transportation's philosophy that they should be the only carrier operating on the Mackenzie river system and therefore creating a monopoly. We remain in total disagreement with this, as we were at the 1985 hearings and in previous years.

By letter dated January 27, 1986, Arctic Transportation Limited (ATL) intervened stating it does not object to the issuance of the license requested by Cooper "... provided that other carriers, such as ATL, requesting expanded operating rights are treated in a similar and non-discriminatory nature".

Cooper did not reply to this intervention.

CONSTATATIONS

Commodité et nécessité du public

Avant d'agréer une demande de permis, le Comité doit déterminer si la commodité et la nécessité du public exigent le service de transport proposé. Pour cela, il lui faut prendre en considération les divers facteurs décrits à l'article 5 de la *Loi sur les transports*. Voici les constatations du Comité sous ce rapport.

- Cooper fait affaire dans le transport par chaland sur le réseau du Mackenzie depuis un bon nombre d'années. L'ouverture de la route Liard en 1983 a détourné une bonne part du trafic des services de chaland qui était auparavant acheminé de Fort Nelson jusqu'à Fort Simpson et à des points intermédiaires. Il existe un besoin de services de chaland pour desservir Fort Liard et les petites collectivités de cette région.

- Une partie du trafic en provenance de la côte ouest et destiné à des points situés le long du Mackenzie est acheminé via la route Liard jusqu'à Fort Simpson et, de là, par chaland jusqu'à destination.

  Il convient de noter que certaines cargaisons en provenance du centre du Canada sont aussi transbordées à Fort Simpson lorsque la durée de transport est cruciale, afin de gagner environ deux à trois jours de transport par eau depuis Hay River. Cooper, par ses dimensions, convient bien à ce type d'expédition car elle offre la souplesse voulue et un service sur demande.

- De même, de petits chargements doivent être transportés entre les collectivités et, aussi, vers les chantiers situés sur le Mackenzie. Personne n'a réfuté l'allégation que la souplesse du service fourni par Cooper convient bien à ces types d'expéditions et sert bien les utilisateurs.

- qu'aucune objection n'a été soulevée à l'égard de la requête dans la mesure où elle est conforme à l'autorisation donnée dans le permis délivré en 1985;

FINDINGS

Public Convenience and Necessity

Before granting any application for a licence, the Committee shall determine whether public convenience and necessity require such transport and may take into consideration a series of factors listed in section 5 of the *Transport Act*. The Committee's consideration of these factors is as follows:

- Cooper has been in the barging business on the Mackenzie system for a good number of years. The opening of the Liard Highway in 1983 has diverted a good part of the traffic from the barging services that used to move from Fort Nelson to Fort Simpson and points in between. There is some need for barging services to serve Fort Liard and small communities in that area.

- Some traffic originating from the West Coast and destined to points on the Mackenzie is handled via the Liard Highway to Fort Simpson then by barge to its destination.

- Some time-sensitive cargo originating from central Canada is also using Fort Simpson as a transfer point thus saving approximately two to three days of river travel from Hay River. The size of Cooper's operation is well suited for this type of shipment as it allows for flexibility and on-demand service response.

- There are also some small loads to be carried between communities as well as work sites on the Mackenzie. No one has contradicted the allegation that the flexibility provided by Cooper is well suited for these types of shipments and benefits the user.

- There were no objections to the application insofar as it is consistent with the licence authority granted in 1985.

- que la STNL s'est opposée à la requête dans la mesure où elle vise l'exploitation d'un service entre des ports et endroits le long du fleuve Mackenzie, parce qu'elle a les moyens de répondre à ces besoins;

- Il est permis de dire que ce service complète ceux des grands transporteurs (STNL et ATL) qui exploitent du matériel beaucoup plus gros et sera aussi complémentaire au service routier.

- qu'il est dans l'intérêt du public de fournir ce service dans la région proposée;

- que la qualité et la permanence du service offert par Cooper sont corroborées par ses états de service;

- qu'étant donné sa situation financière, Cooper ne devrait avoir aucun problème à fournir le service qu'elle demande.

Durée du permis

Cooper demande un permis pour une durée indéfinie ou, sinon, pour cinq années.

En vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les transports*, le Comité n'a pas le pouvoir de délivrer un permis pour une période indéterminée.

Dans son *Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest*, le Comité a indiqué qu'il serait disposé à étudier "une à une les demandes de permis visant l'exploitation d'un service pendant plus d'un an". Dans le cas qui nous occupe, Cooper n'a présenté aucun motif démontrant qu'il serait dans l'intérêt public, en ce moment, de lui accorder un permis de cinq ans.

Le Comité reconnaît les avantages d'un permis valable pour plus d'un an. D'une part, il réduit la paperasserie, tant pour les transporteurs que pour le Comité et, d'autre part, il permet aux transporteurs de garantir avec plus de certitude l'utilisation ininterrompue de son matériel. Cooper, cependant, obtient un permis chaque année depuis bien des années.

- NTCL objected to the application insofar as it requests authority to operate a service between ports and places on the Mackenzie River on the grounds that NTCL has sufficient capacity to meet the needs.

- This service would be complementary to those offered by NTCL and ATL, which operate much larger equipment, and to the road service.

- It is in the public interest that this service be provided in the proposed area.

- The quality and permanence of the service offered by Cooper is supported by its record.

- Given its financial position, Cooper should have no financial problem in providing the service applied for.

Duration of the Licence

Cooper requested a licence for an indefinite period or, alternatively for five years.

Under subsection 6(1) of the *Transport Act*, the Committee has no authority to issue a licence for an indefinite period.

In its *Report of an Inquiry into the Water Transport Services on the Mackenzie River and in the Western Arctic*, the Committee indicated that it would be prepared to "consider each application for a licence for a period longer than one year on its own merits." In this case, Cooper has not submitted any reasons why it would be in the public interest, at this time, to grant it a five-year licence.

The Committee recognizes the merits of a licence for a period of more than one year. Such a licence diminishes the paperwork, both for the carriers and for the Committee and also diminishes uncertainty in guaranteeing ongoing uninterrupted use of its equipment for the carrier. In Cooper's case however, it has been granted a licence every year for several years.

À peu près au moment de la publication du rapport du Comité, le Ministre publiait un énoncé de principe intitulé *Aller sans entraves*. Si le Comité aborde, dans le rapport susmentionné, la question des permis à long terme, le Ministre, lui, envisage dans son document la délivrance du permis de durée indéterminée et de durée limitée. Qui plus est, il y propose d'accorder des permis comportant des restrictions relatives à la capacité de la flotte plutôt qu'à la capacité respective des navires. La loi qui mettra en vigueur ce livre blanc est en préparation et devrait être déposée en Chambre d'ici peu.

Le 10 janvier 1986, le Ministre a envoyé une lettre au Comité dans laquelle il commente le rapport de ce dernier. Il y confirme que la nouvelle loi sera déposée en Chambre au printemps et il demande au Comité de se garder d'apporter au régime de réglementation actuel des changements profonds susceptibles de déroger à cette nouvelle loi. De l'avis du Ministre, le fait que ces modifications ne seraient que brièvement en vigueur pourrait nuire au réseau des transports et brouiller les engagements à long terme pris pour ce type d'investissement et d'exploitation.

Étant donné les circonstances et, notamment, la situation particulière de Cooper, le Comité est d'avis qu'il ne serait pas judicieux de lui accorder un permis de cinq ans.

CONCLUSION

Compte tenu de tout ce qui précède, le Comité conclut que la commodité et la nécessité présentes et futures du public requièrent, conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les transports*, et surtout de l'article 5 de ladite *loi*, la délivrance à Cooper Barging Service Ltd. d'un permis l'autorisant à transporter des marchandises par eau dans les secteurs autorisés décrits ci-dessous. Les navires pour lesquels le permis sera accordé sont énumérés dans l'annexe "A" ci-jointe et seront respectivement restreints aux secteurs indiqués dans ladite annexe. Par ailleurs, le permis sera soumis aux modalités et conditions énoncées ci-après:

At approximately the same time as the issuance of the Committee's Report, the Minister released a policy paper entitled *Freedom to Move*. While the Committee, in its Report, addressed the issue of long-term licences, the Minister's policy paper contemplated issuance of licences for indefinite as well as for fixed durations. Furthermore, this policy paper proposed the issuance of a licence with restriction on fleet capacity rather than individual ship capacity. It is well known that legislation to implement this policy paper is being prepared and should be tabled in the House shortly.

On January 10, 1986, the Minister sent a letter to the Committee, commenting upon the Committee's Report. The Minister confirmed that new legislation will be tabled in the House during the spring and requested the Committee not to implement substantial changes in the present regulatory system that might be inconsistent with the new legislation. In the Minister's opinion, the fact that these changes would only be in place for a short period "could prove to be disruptive to the transportation system and at odds with long-term assurances made for this type of investment and operation".

Given all the factors of the present situation, including the specific situation of Cooper, the Committee is of the view that the granting of a five-year licence to Cooper at this time would not be in the public interest.

CONCLUSION

Considering all the above, the Committee concludes that present and future public convenience and necessity require, pursuant to the relevant provisions of the *Transport Act*, and more particularly section 5 thereof, the issuance of a licence to Cooper for the transport of goods by water according to the type of service and in the authorized area hereinafter described. The ships licensed are listed in Schedule "A" attached and will be limited to the areas indicated in that Schedule. The licence will be subject to the additional terms and conditions set forth hereunder:

TITULAIRE: Cooper Barging Service Ltd.

1. Type de service

Un service visant le transport des marchandises par eau.

2. Zones autorisées

a) Entre les ports ou endroits situés le long des rivières Fort Nelson et Liard.

b) Entre les ports ou endroits situés le long des rivières Fort Nelson et Liard, et les ports ou endroits situés le long du fleuve Mackenzie, comme le définit la *Loi sur les transports*.

c) Entre tous les ports ou endroits le long du fleuve Mackenzie tel que le définit la *Loi sur les transports*, à l'exclusion des points situés à l'intérieur du delta du Mackenzie et, aussi, du port de Hay River (T.N.-O.).

3. La titulaire assurera des services à horaire fixe dans la zone autorisée 2a) et devra s'y conformer.

4. Conditions du permis

a) La titulaire est assujettie en tout temps à la *Loi sur les transports*, à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, à la *Loi sur le transport des marchandises par eau* et à toute autre loi du Parlement du Canada relative à la navigation et à l'expédition de marchandises, ainsi qu'à toute ordonnance, décision ou règlement fait en vertu de celles-ci. La délivrance d'un permis ne constitue en aucun cas une exemption des dispositions de ces textes de la loi.

b) Le permis n'est pas transférable.

c) Le permis est valable pour une période de 12 mois à compter de la date de sa délivrance.

d) La titulaire doit être prête en tout temps à fournir n'importe quel renseignement sur n'importe quelle expédition effectuée

LICENSEE: Cooper Barging Service Ltd.

1. Type of Service

A service for the transport of goods by water.

2. Authorized Areas

(a) Between ports or places on the Fort Nelson and Liard Rivers.

(b) Between ports or places on the Fort Nelson and Liard Rivers, and ports or places on the Mackenzie River as defined in the *Transport Act*.

(c) Between all ports or places on the Mackenzie River as defined in the *Transport Act*. The said service excludes service between points in the Mackenzie Delta and also the Port of Hay River, N.W.T.

3. Within authorized area 2(a), the licensee shall provide a schedule of services that shall be maintained.

4. Terms and Conditions Attached to the Licence

(a) The licensee shall, at all times, be subject to the *Transport Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Carriage of Goods by Water Act* and to any other statutes of the Parliament of Canada relating to navigation and shipping and to any Order, Decision or Regulation made thereunder. The granting of a licence in no way constitutes a waiver thereof.

(b) The licence is not transferable.

(c) The licence is valid for 12 months beginning on the date of issuance.

(d) The licensee shall make available, at all times, for inspection by the Committee, or its representatives, any information

dans les régions autorisées aux fins d'inspection par le Comité des transports par eau ou ses représentants.

e) La titulaire doit aviser par écrit le Comité de toute annulation ou modification des polices d'assurance couvrant les navires visés par le présent permis et ce, dans les dix (10) jours précédant leur entrée en vigueur.

5. Suspension ou annulation du permis

Le Comité rappelle à la requérante les dispositions du paragraphe 11(4) de la *Loi sur les transports* libellé comme suit:

> 11. (4) Si un détenteur de permis est déclaré coupable d'une contravention prévue par la présente loi, ou si la Commission est convaincue qu'un navire est exploité autrement qu'en conformité des conditions d'un permis qui s'y rapporte, la Commission peut, après avoir entendu le détenteur de permis, suspendre ou annuler le permis de ce détenteur à l'égard de l'un ou de tous les navires autorisés.

6. Délivrance de permis

Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences suivantes:

a) Le paiement des taxes de permis applicables.

b) Le dépôt d'un engagement écrit visant la prestation d'un service de transport par eau autorisé pour 1986.

c) Le dépôt d'un horaire pour les services assurés sur les rivières Liard et Nelson, lequel devra être approuvé par le Comité.

d) L'approbation par le Comité d'un tarif-type ou des tarifs de droits en vertu de la partie III de la *Loi sur les transports*.

respecting each and every shipment performed within authorized areas.

(e) The licensee is required to notify the Committee in writing ten (10) days prior to the coming into effect of any cancellation or material alteration in insurance policies relating to ships covered by this licence.

5. Suspension or Cancellation of Licence

The Applicant is reminded of subsection 11(4) of the *Transport Act* which reads as follows:

> 11.(4) If any licensee is convicted of an offence under this *Act*, or if the Commission is satisfied that a ship is operated otherwise than in accordance with the terms of a licence applicable thereto, the Commission may after hearing the licensee suspend or cancel the licence of such licensee in respect of one or all of the ships licensed.

6. Issuance of the Licence

The issuance of the licence shall take place when the following requirements are satisfied:

(a) The payment of the applicable licence fee.

(b) The filing by the Applicant of a written undertaking to perform the water transport service granted for the year 1986.

(c) The filing of a schedule of services on the Liard and Nelson Rivers and approval of the said schedule of services by the Committee.

(d) The approval by the Committee pursuant to Part III of the *Transport Act* of a standard freight tariff or tariffs of tolls.

SCHEDULE "A" / ANNEXE "A"

DECISION W.T.C. / DÉCISION C.T.E. 6-86
Page 1 of/de 1

Ship Name Nom du navire	Authorized Area (Item 2) Zone autorisée (Article 2)	Official Registry Number Numéro officiel d'immatriculation	Type	Gross Tonnage Jauge brut
Barbara J. II	(a)(b)(c)	328981	Pusher Tug/Remorqueur pousseur	14.41
Shiela J. III	(a)(b)(c)	329187	Pusher Tug/Remorqueur pousseur	52.27
Malta II	(a)(b)(c)	192482	Tug/Remorqueur	60.08
CT 107	(a)(b)(c)	348810	Tanker barge deck cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de pont	107.52
CT 108	(a)(b)(c)	345116	Tanker barge deck cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de pont	115.49
CT 109	(a)(b)(c)	345117	Tanker barge deck cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de pont	115.23
CT 110	(a)(b)(c)	369167	Tanker barge deck cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de pont	221.06
CT 111	(a)(b)(c)	327118	Tanker barge deck cargo/ Chaland de carburant et de marchandises de pont	207.82
Kaps Transport 379 No. 5	(a)(b)(c)	327120	Barge/Chaland	208.82

Relative à la requête présentée par A.B. McLean Ltd., en vertu de la partie II de la Loi sur les transports, en vue d'obtenir pour la saison de 1986 un permis l'autorisant à exploiter un service de transport de marchandises par eau sans horaire fixe:

entre les ports situés le long des lacs Supérieur, Huron, Ontario, Sainte-Claire et Érié;

et à la demande d'exemption des dispositions de la Loi sur les transports, suite à la délivrance du permis.

Répertorié: A.B. McLean Ltd. (Re)

Comité des transports par eau: M.D. Armstrong (président intérimaire) et M. Lambert, c.p., c.r.

Décision n°: C.T.E. 10-86
Date de la décision: le 5 juin 1986
Dossier n°: W2660.15

Transport par eau - Demande de permis - Service de transport de marchandises par eau sans horaire fixe - Intérêt public - Exemption des dispositions de la Loi sur les transports, *S.R.C. 1970, chap. T-14.*

A.B. McLean Ltd. (ci-après McLean) a présenté une requête en vertu de la partie II de la Loi sur les transports *en vue d'obtenir pour la saison 1986 le permis mentionné dans l'intitulé et que les navires autorisés soient exemptés de l'application des dispositions de la partie II de ladite* Loi.

Décision: *Le Comité des transports par eau (ci-après Comité) a autorisé le permis d'exploitation d'un service de transport de marchandises par eau sans horaire fixe dans la zone visée. Il a jugé que la commodité et la nécessité présentes et futures du public requéraient la délivrance du permis selon l'article 5 de la* Loi. *En effet, les navires autorisés permettraient d'acheminer les marchandises en vrac lourdes à des ports où le tirant d'eau est moins profond et ce, à des coûts moindres.*

Par ailleurs le Comité a recommandé au ministre des Transports d'accorder l'exemption susmentionnée vu l'énoncé de principes de ce dernier intitulé Aller sans entraves *proposant*

In the matter of the application by A.B. McLean Ltd. for a 1986 Water Transport Licence pursuant to Part II of the Transport Act to provide a service for the transport of goods by water on an unscheduled basis between:

ports on Lakes Superior, Huron, Ontario, St-Clair and Erie;

and subsequent to the granting of a licence, a request for exemption of the provisions of the Transport Act.

Indexed as: A.B. McLean Ltd. (Re)

Water Transport Committee: M.D. Armstrong (Acting Chairman) and M. Lambert, P.C., Q.C.

Decision No.: W.T.C. 10-86
Date of Decision: June 5, 1986
File No.: W2660.15

Water transport - Application for a licence - Service for the transport of goods by water on an unscheduled basis - Public interest - Exemption of the provisions of the Transport Act, *R.S.C. 1970, c. T-14.*

A.B. McLean filed an application for a licence pursuant to Part II of the Transport Act *as set out in the title hereto and a request that the licensed vessels be granted an exemption from the application of the provisions of Part II of the* Transport Act.

Decision: *The Water Transport Committee (hereinafter Committee) granted a licence to provide a service for the transport of goods by water on an unscheduled basis in the Great Lakes area. It considered that present and future public convenience and necessity required the issuance of the licence under section 5 of the Act. In fact, the licensed vessels would be able to carry heavy bulk goods in shallower ports at lower freight costs.*

As well, the Committee made a recommendation to the Minister of Transport to grant the abovementioned exemption based on the latter's policy paper entitled Freedom to Move *which advocates*

l'abrogation desdites dispositions de la Loi *relativement à la région des Grands Lacs.*

the repealing of the provisions of the Transport Act *pertaining to the Great Lakes area.*

Lois citées

Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9.
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14, partie II, art. 5.
Loi sur le transport des marchandises par eau, S.R.C. 1970, chap. C-15.

Doctrine citée

Canada, ministre des Transports, *Aller sans entraves* (énoncé de principes) (1985).

Statutes referred to

Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, Part II, c. S-9.
Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, Part II, s. 5.
Carriage of Goods by Water Act, R.S.C. 1970, c. C-15.

Authorities referred to

Canada, Minister of Transport, *Freedom to Move* (policy paper) (1985).

DÉCISION

Le Comité des transports par eau (le Comité) de la Commission canadienne des transports exerce les fonctions conférées à la Commission par la *Loi sur les transports* sur les eaux maritimes ou intérieures du Canada, ou à leur égard, dans les cas où le gouverneur en conseil y a proclamé la partie II de la *Loi* en vigueur.

A.B. McLean Ltd. a déposé le 27 février 1986 une requête en vue d'obtenir le permis mentionné dans l'intitulé, conformément à la partie II de la *Loi sur les transports*.

Avis de la requête en autorisation d'obtenir un permis pour la saison de navigation de 1986 et de la demande d'exemption a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* du 15 mars 1986. Un avis a également été transmis aux transporteurs maritimes qui étaient autorisés à desservir les Grands Lacs l'an dernier.

La requérante a fait paraître un avis de sa demande de permis dans les journaux suivants: *The Globe and Mail* (Toronto) et *Le Droit* (Ottawa).

Pour justifier sa demande de permis, A.B. McLean Ltd. fait valoir que son service vient compléter celui d'autres navires de charge des Grands Lacs, en ce qu'il assure le transport de marchandises beaucoup moins lourdes (de 1 500 à 4 000 tonnes nettes environ) et d'un

DECISION

The Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission (the Committee) exercises the powers vested in the Commission by the *Transport Act* on or in respect of any sea or inland water of Canada where Part II of the *Act* is proclaimed by the Governor in Council to be in force.

A.B. McLean Ltd. made application on February 27, 1986 for a licence pursuant to Part II of the *Transport Act* as set out in the title hereto.

Notice of the application for a licence for the 1986 navigation season and request for exemption was published in the *Canada Gazette*, Part I, dated March 15, 1986; the notice was also sent to water carriers licensed to service the Great Lakes last year.

The applicant published notice of its application for a licence in the following newspapers: *The Globe and Mail* (Toronto) and *Le Droit* (Ottawa).

In support of its licence application, A.B. McLean Ltd. submits that its service is complementary to other Great Lakes freighters in that it carries cargoes of substantially lower volume (i.e. approx. 1500 to 4000 net tons) and of another type. It also states that the company's

autre type. Elle affirme également que ses navires peuvent se rendre à des ports où l'eau est moins profonde qu'aux endroits desservis par les autres navires des Grands Lacs.

La requérante demande l'autorisation d'utiliser trois (3) chalands, soit le *Malden*, le *Charles W. Johnson* et le *Genmar 132*, dont la jauge totale est de 5 480 tonnes.

La requérante n'avait pas de permis en 1985, mais elle exploite un service depuis 1981 au moyen du navire *G.L.B. n° 2* pour lequel elle a reçu une exemption en 1983. Avant 1980, elle exerçait ses activités sous la raison sociale de Great Lakes Barge Limited. En 1980, elle utilisait du matériel qui n'exigeait pas de permis aux termes de la *Loi sur les transports*.

Interventions

Le Comité n'a reçu aucune intervention.

Commodité et nécessité du public

La requérante exploite depuis huit ans un service qui fait concurrence aux transporteurs routiers et ferroviaires. Vu que ses navires ont un tirant d'eau moins profond, la requérante pourra se rendre aux ports qui ne seraient autrement pas desservis.

La requérante avance que son service permettra de réduire les coûts du transport de marchandises en vrac lourdes acheminées en petite quantité. Le Comité n'a reçu aucune plainte relativement à ce service et aucune intervention contre la requête. D'après l'information versée au dossier, le Comité est convaincu de la responsabilité financière de la requérante.

Exemption

Le ministre des Transports a publié un énoncé de principes intitulé *Aller sans entraves* dans lequel il propose, entre autres, d'abroger les dispositions de la *Loi sur les transports* qui traitent de la région des Grands Lacs. Il serait donc conforme à la proposition du Ministre d'accorder une exemption à A.B. McLean Ltd.

Depuis 1983, la requérante exploite son service en vertu d'une exemption pour le navire

vessels are able to operate in shallower ports than other Great Lakes vessels.

The applicant is requesting licensing authority for three (3) barges, the *Malden*, *Charles W. Johnson* and *Genmar 132*. Total tonnage is 5480 tons.

The applicant was not licensed in 1985 but has been operating since 1981 with the vessel *G.L.B. #2*. An exemption for this vessel *G.L.B. #2* was granted in 1983. Prior to 1980, the applicant had operated under the name Great Lakes Barge Limited. In 1980, it used equipment that did not require a licence under the *Transport Act*.

Interventions

No interventions were received by the Committee.

Public Convenience and Necessity

The applicant has been operating for eight years providing a competitive service to rail and truck transport. The shallower draft vessels of the applicant will allow access to ports that would otherwise be unserved.

The applicant advises that his service will lower freight costs for heavy bulk goods of low volume. The Committee has received no complaints regarding this service and no objections to the application. Based on the information on file, the Committee is satisfied with the financial responsibility of the applicant.

Exemption

The Minister of Transport released a policy paper entitled *Freedom to Move*. One of the proposals outlined in that paper is to repeal the provisions of the *Transport Act* pertaining to the Great Lakes area. The granting of an exemption to A.B. McLean Ltd. would be in accord with the Minister's proposal.

Since 1983 the applicant has been operating under an exemption for vessel *G.L.B. #2*. With

G.L.B. n° 2. À l'exception de Woodlands Marine Inc., qui a aussi demandé une exemption pour son navire *MV Woodland*, il semble que tous les autres navires des Grands Lacs qui sont visés par la partie II de la *Loi sur les transports* sont exemptés par décret.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en vertu des dispositions pertinentes de la *Loi sur les transports* et, plus particulièrement, de l'article 5 de ladite *Loi*, la commodité et la nécessité présentes et futures du public exigent qu'un permis soit délivré à A.B. McLean Ltd., l'autorisant à exploiter le service de transport de marchandises par eau susmentionné, dans la zone autorisée et sous réserve des conditions supplémentaires décrites ci-après. Les navires pour lesquels le permis sera accordé sont énumérés dans l'annexe "A" ci-jointe.

Le Comité recommandera également au ministre des Transports que les navires autorisés soient exemptés de l'application de la partie II de la *Loi sur les transports*.

TITULAIRE: A.B. McLean Ltd.

1. Type de service

   Un service visant le transport des marchandises par eau.

2. Zone autorisée

   Entre les ports situés le long des lacs Supérieur, Huron, Ontario, Sainte-Claire et Érié.

3. Conditions du permis

   a) La titulaire est assujettie en tout temps à la *Loi sur les transports*, à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, à la *Loi sur le transport des marchandises par eau* et à toute autre loi du Parlement du Canada relative à la navigation et à l'expédition de marchandises, ainsi qu'à tout ordonnance, décision ou règlement pris en vertu de celles-ci. La délivrance d'un permis ne constitue en aucun cas une exemption des dispositions de ces textes de loi.

the exception of Woodlands Marine Inc. who have also requested exemption for their vessel *MV Woodland* it appears that all other vessels presently operating on the Great Lakes that come within Part II of the *Transport Act* are exempted by Orders in Council.

Conclusion

Considering all the above, the Committee concludes that present and future public convenience and necessity require, pursuant to the relevant provisions of the *Transport Act*, and more particularly section 5 thereof, the issuance of a licence to A.B. McLean Ltd. for the transport of goods by water according to the type of service, in the authorized area and subject to the additional terms and conditions hereinafter described. The ships licensed are listed in Schedule "A" attached.

The Committee will also make a recommendation to the Minister of Transport that the licensed vessels be granted an exemption from the application of Part II of the *Transport Act*.

LICENSEE: A.B. McLean Ltd.

1. Type of Service

   A service for the transport of goods by water.

2. Authorized Area

   Between ports on Lakes Superior, Huron, Ontario, St. Clair and Erie.

3. Terms and Conditions Attached to the Licence

   (a) The licensee shall, at all times, be subject to the *Transport Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Carriage of Goods by Water Act* and to any other statutes of the Parliament of Canada relating to navigation and shipping and to any Order, Decision or Regulation made thereunder. The granting of a licence in no way constitutes a waiver thereof.

b) Le permis n'est pas transférable.

c) Le permis est valable pour une période de 12 mois à compter de la date de sa délivrance.

d) La titulaire doit être prête en tout temps à fournir n'importe quel renseignement sur n'importe quelle expédition effectuée dans les régions autorisées aux fins d'inspection par le Comité des transports par eau ou ses représentants.

e) La titulaire doit aviser par écrit le Comité de toute annulation ou modification des polices d'assurance couvrant les navires visés par le présent permis et ce, dans les dix (10) jours précédant leur entrée en vigueur.

4. Suspension ou annulation du permis

Le Comité rappelle à la requérante les dispositions du paragraphe 11(4) de la *Loi sur les transports* libellé comme suit:

> 11.(4) Si un détenteur de permis est déclaré coupable d'une contravention prévue par la présente loi, ou si la Commission est convaincue qu'un navire est exploité autrement qu'en conformité des conditions d'un permis qui s'y rapporte, la Commission peut, après avoir entendu le détenteur de permis, suspendre ou annuler le permis de ce détenteur à l'égard de l'un ou de tous les navires autorisés.

5. Délivrance de permis

Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences suivantes:

a) Le paiement des taxes de permis applicables.

b) Le dépôt d'un engagement écrit visant la prestation d'un service de transport par eau autorisé pour 1986.

c) L'approbation par le Comité d'un tarif-type ou des tarifs de droits en vertu de la partie III de la *Loi sur les transports*.

(b) The licence is not transferable.

(c) The licence is valid for 12 months beginning on the date of issuance.

(d) The licensee shall make available, at all times, for inspection by the Committee, or its representatives, any information respecting each and every shipment performed within authorized areas.

(e) The licensee is required to notify the Committee in writing ten (10) days prior to the coming into effect of any cancellation or material alteration in insurance policies relating to ships covered by this licence.

4. Suspension or Cancellation of Licence

The applicant is reminded of subsection 11(4) of the *Transport Act* which reads as follows:

> 11.(4) If any licensee is convicted of an offence under this Act, or if the Commission is satisfied that a ship is operated otherwise than in accordance with the terms of a licence applicable thereto, the Commission may after hearing the licensee suspend or cancel the licence of such licensee in respect of one or all of the ships licensed.

5. Issuance of the Licence

The issuance of the licence shall take place when the following requirements are satisfied:

(a) The payment of the applicable licence fee.

(b) The filing by the Applicant of a written undertaking to perform the water transport service granted for the year 1986.

(c) The approval by the Committee pursuant to Part III of the *Transport Act* of a standard freight tariff or tariffs of tolls.

SCHEDULE "A" / ANNEXE "A"

DECISION W.T.C./DÉCISION C.T.E. 10-86
Page 1 of/de 1

Ship Name Nom du navire	Official Registry Number Numéro officiel d'immatriculation	Type	Gross Tonnage Jauge brut
Maiden	138148	Barge	580
Charles W. Johnson	134514	Barge	1,170
Genmar 132	198075	Barge	3,730

COMITÉ DE RÉVISION

REVIEW COMMITTEE

Relative à la requête déposée en vue de faire réviser la décision du 27 décembre 1985 dans laquelle le Comité des transports par chemin de fer refuse à Canadien Pacifique Limitée la suspension de l'ordonnance n° R-38529 du 2 octobre 1985; et

In the matter of an application for review of the Railway Transport Committee December 27, 1985 decision denying Canadian Pacific Limited a stay of Order No. R-38529 dated October 2, 1985, and

Relative à la demande déposée par Canadien Pacifique Limitée en vue de proroger le délai fixé pour le dépôt de ladite requête en révision.

In the matter of a motion filed by Canadian Pacific Limited to lengthen the period for filing the said application for review.

Répertorié: Canadien Pacifique Ltée, 15 mai 1986 (Re)

Indexed as: Canadian Pacific Ltd., May 15, 1986 (Re)

Comité de révision: Y. Dubé et A.-M. Trahan, c.r.

Review Committee: Y. Dubé and A.-M. Trahan, Q.C.

Décision n°: 1986-01
Date de la décision: le 15 mai 1986
Dossier n°: 50353/86-20

Decision No.: 1986-01
Date of Decision: May 15, 1986
File No.: 50353/86-20

Transport par chemin de fer - Révision - Prorogation du délai - Suspension d'une ordonnance.

Railway transport - Review - Extension of time - Stay of an Order.

Suite au refus du Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) de suspendre l'ordonnance n° R-38529, *Canadien Pacifique Ltée (ci-après CP) a déposé la présente requête en révision de la* décision *du C.T.C.F. datée du 27 décembre 1985. De plus, CP a présenté une demande en vue de faire proroger le délai fixé pour le dépôt de ladite requête en révision.*

Following the Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.) denial of a stay of Order No. R-38529, *Canadian Pacific Ltd. (hereinafter C.P.) filed an application for review of the R.T.C. December 27, 1985 decision. C.P. also filed a motion to lengthen the period for filing the said application for review.*

Décision: *Le Comité de révision (ci-après Comité) a acquiescé à la demande de prorogation et a accepté la requête en révision à la date de son dépôt.*

Decision: *The Review Committee (hereinafter Committee) approved the motion to lengthen the period for filing an application for review and the application for review was accepted on the date it was filed.*

Le Comité a ensuite étudié la décision *du C.T.C.F. datée du 27 décembre 1985. Le Comité a reconnu qu'aux termes des articles 97 et 98 des* Règles générales de la Commission canadienne des transports, *le C.T.C.F. détenait le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser une requête en suspension de l'exécution de l'une de ses ordonnances. Toutefois, le Comité a jugé que le C.T.C.F. avait erré en droit lorsqu'il a exercé ce pouvoir discrétionnaire. Selon les principes de droit établis, le tribunal n'a pas tenu compte du critère de la balance des inconvénients et a décidé de refuser ladite requête en suspension de l'*ordonnance n° R-38529 *pour des motifs n'ayant aucun rapport avec l'affaire dont il était saisi.*

The Committee then examined the R.T.C. decision *of December 27, 1985. The Committee noted that the R.T.C. has the discretion pursuant to sections 97 and 98 of the* Canadian Transport Commission General Rules *to determine if a stay of one of its orders should be granted or not. However, the Committee held that the R.T.C. erred in law when it exercised such discretion. According to proper legal principles, the test of balance of convenience was not applied by the tribunal and the denial of the stay of* Order No. R-35829 *was based on extraneous considerations.*

En conséquence, le Comité a réexaminé la décision du C.T.C.F. et a conclu que l'exécution de l'ordonnance en question causerait un grave préjudice à la requérante. Il a donc agréé la requête en suspension en attendant la décision de la Cour d'appel fédérale en l'instance.

Accordingly, the Committee reconsidered the R.T.C. decision and concluded that the continuance of the said Order would work a grave injustice upon the applicant. It, therefore, granted the stay of Order No. R-38529 *pending the disposition of the appeal before the Federal Court of Appeal.*

Jurisprudence citée

Nordair Ltd. c. Commission canadienne des transports (Comité des transports aériens).

Cases referred to

Nordair Ltd. v. Canadian Transport Commission (Air Transport Committee).

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F. datée du 27 décembre 1985.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38529, datée du 2 octobre 1985.

Decision and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated December 27, 1985.
R.T.C. Order No. R-38529, dated October 2, 1985.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, art. 94, 97, 98.
Règles générales de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, vol. VI, chap. 663, art. 18.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, ss. 94, 97, 98.

Federal Court Rules, C.R.C. 1978, Vol. VI, c. 663, s. 18.

DÉCISION

Canadien Pacifique Limitée (ci-après CP) a déposé une requête en vue de faire réviser la *décision* du 27 décembre 1985 dans laquelle le Comité des transports par chemin de fer (ci-après le C.T.C.F.) lui refuse la suspension de l'*ordonnance n° R-38529* du 2 octobre 1985. Ladite requête se fonde sur le motif que de nouveaux faits ont surgi depuis la date de cette décision, puisque la Cour d'appel fédérale a autorisé l'appel de l'*ordonnance n° R-38529* sur laquelle porte la requête en suspension. CP avance également que, dans sa *décision* du 27 décembre, le C.T.C.F. n'a pas pris en considération la balance des inconvénients, comme il aurait dû le faire. Il s'est plutôt préoccupé de montrer qu'il avait rendu une décision incontestable, ce qui est tout à fait futile en l'espèce.

Étant donné que plus de trente jours s'étaient écoulés depuis la date de la décision faisant l'objet de la requête en révision, CP a déposé, en vertu de l'article 94 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, une demande en vue de faire proroger le délai prescrit par cet article. Pour justifier sa demande, CP a affirmé qu'elle n'avait

DECISION

Canadian Pacific Limited (hereinafter "CP") filed an application for review of Railway Transport Committee (hereinafter "R.T.C.") December 27, 1985 *decision* denying it a stay of *Order No. R-38529* dated October 2, 1985. This application is based on the grounds that new facts have arisen since that decision was made inasmuch as the Federal Court of Appeal has granted leave to appeal *Order No. R-38529*, which was the subject of the application for stay. Further, CP argued that the December 27 *decision* rejected the relevant consideration of balance of convenience in favour of the irrelevant consideration that the R.T.C. was of the opinion that its decision was unquestionably right.

Moreover, due to the fact that more than thirty days had elapsed since December 27, 1985, date of the decision in respect of which CP wishes to file its application for review, the latter also filed a motion pursuant to section 94 of the *Canadian Transport Commission General Rules* in order to lengthen the time limit set out in section 94 of these Rules. In support of this

pas jugé souhaitable de déposer une requête en révision à ce moment-là parce qu'elle avait procédé à d'autres recours devant la Cour fédérale en présentant des brefs de *mandamus* et *certiorari* en vertu de l'article 18 des *Règles générales de la Cour fédérale*, dans les trente jours suivant la *décision* du 27 décembre 1985. Elle a cependant choisi de déposer une requête en révision auprès du Comité par suite de certaines observations formulées par le juge de première instance lors de l'audience sur la requête déposée en vertu de l'article 18. Le juge avait d'ailleurs ajourné l'audience pour permettre à CP de déposer ladite requête auprès du Comité de révision.

Le Comité s'est d'abord penché sur la demande de prorogation. Après avoir étudié l'argument de CP ainsi que les documents pertinents déposés devant la Cour fédérale et les observations du juge de première instance, telles que rapportées par l'avocat de la Commission, le Comité estime que, dans le cas présent, il faudrait proroger le délai fixé pour le dépôt d'une requête en révision et accepter la requête de CP à la date de son dépôt.

Le Comité a ensuite étudié la *décision* du 27 décembre 1985 dans laquelle le C.T.C.F. rejette la requête en suspension de l'*ordonnance n° R-38529* déposée par CP. Il constate que le C.T.C.F. n'invoque qu'un seul motif à l'appui de sa décision, à savoir:

> (traduction) Le C.T.C.F. est convaincu qu'il a maintenant plein pouvoir de rendre l'*ordonnance n° R-38529* et que ce pouvoir sera confirmé en appel.

S'il est vrai que le C.T.C.F. peut accorder ou rejeter une suspension de l'exécution de l'une de ses décisions ou ordonnances dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il tient des articles 97 et 98 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, il reste qu'il doit exercer ce pouvoir selon les principes de droit établis, et non de façon arbitraire ou pour des raisons n'ayant aucun rapport avec l'affaire dont il est saisi. D'après le Comité, le C.T.C.F. a refusé de suspendre l'*ordonnance n° R-38529* dans sa *décision* du 27 décembre 1985 parce qu'il était convaincu que cette ordonnance serait confirmée par la Cour d'appel fédérale. Cette résolution n'est certes pas conforme au critère de la balance des inconvénients qui, selon les

motion, CP argued that it had proceeded to take other remedies before the Federal Court, in the form of *mandamus* and *certiorari* pursuant to section 18 of the *Federal Court Rules*, within thirty days of the December 27, 1985 *decision* and that, as such, an application for review was not deemed advisable. However, the application for review has now been brought before the Committee as a result of certain observations made by the Trial Judge during the course of the hearing on the section 18 motion, which was expressly adjourned by the said Judge to enable CP to bring the said application before the Review Committee.

Dealing first with the motion, the Committee, after considering the argument made by CP as well as the material relevant to the issue brought before the Federal Court and the comments made by the Trial Judge, as confirmed by the Commission's counsel, was of the opinion that the time limit to file an application for review in the present case should be lengthened and that CP's application should be accepted on the date it was so filed.

Then, the Committee considered the *R.T.C. decision* dated December 27, 1985 with respect to the reason given by the R.T.C. to deny the stay of its *Order No. R-38529*, as requested by CP. The Committee noted that the only reason stated by the R.T.C. in support of its denial of stay was:

> The R.T.C. is therefore of the view that it now has full authority to issue *Order No. R-38529* and that this authority will be upheld on appeal.

Although the R.T.C. has the discretion pursuant to sections 97 and 98 of the *Canadian Transport Commission General Rules* to decide if a stay of one of its orders or decisions should be granted or not, such discretion must be exercised in accordance with proper legal principles and not arbitrarily or for extraneous considerations. The Committee construed the R.T.C. December 27, 1985 *decision* as meaning that a stay of *Order No. R-38529* was denied for the reason that this Order would be upheld by the Federal Court of Appeal. This is certainly not in accordance with the test of balance of convenience which, according to proper legal principles, should normally be applied by a tribunal in order to determine if the stay of a

principes de droit admis, doit habituellement être étudié par un tribunal avant de décider d'agréer ou de refuser une requête en suspension d'une décision ou d'une ordonnance. En refusant de suspendre l'exécution de l'*ordonnance n° R-38529* pour le motif énoncé dans sa *décision* du 27 décembre 1985, le C.T.C.F. a exercé son pouvoir de discrétion pour des raisons n'ayant aucun rapport avec l'affaire dont il était saisi. Même si ce motif avait été pertinent, le seul fait que la Cour d'appel fédérale ait maintenant permis à CP d'interjeter appel de l'*ordonnance n° R-38529* semblerait indiquer que le C.T.C.F. a pu commettre une erreur en prétendant que son ordonnance serait confirmée en appel.

Le Comité conclut donc que, dans sa *décision* du 27 décembre 1985, le C.T.C.F. a commis une erreur de droit en refusant la requête en suspension pour des raisons n'ayant aucun rapport avec l'affaire dont il était saisi.

Comme le temps presse, le Comité de révision a choisi de réexaminer le cas lui-même au lieu de le renvoyer au C.T.C.F. et, après étude, il a décidé de rescinder la *décision* du C.T.C.F. du 27 décembre 1985.

Le Comité s'est ensuite demandé s'il devait accorder à CP la suspension de l'*ordonnance n° R-38529*, d'après les motifs présentés par cette dernière dans sa lettre du 12 novembre 1985, dont copie a été transmise au Comité au moment du dépôt de la requête en révision. Le Comité a étudié ces motifs à la lumière de la *décision* du 2 février 1982 rendue par la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Nordair Ltd.* c. *la Commission canadienne des transports* (Comité des transports aériens) T-326-82. La Cour y affirme que le but d'une suspension est de maintenir l'état actuel des choses jusqu'à ce que les droits de la requérante puissent être établis en appel. Le Comité note également que, même si la balance des inconvénients doit être étudiée lorsque deux parties sont aux prises dans une affaire particulière, l'application de ce critère diffère quelque peu lorsque le litige met en cause une requérante et une partie faisant fonction à la fois d'organisme de réglementation et de cour d'archives.

Dans l'affaire susmentionnée, la Cour se prononce ainsi:

decision or an order should be granted or not. In fact, denial of a stay for the reason stated in the December 27, 1985 *decision* constitutes an exercise of a discretion based on extraneous considerations. Moreover, even if such consideration had been relevant to the issue, the fact that the Federal Court of Appeal has now granted permission to CP to proceed with the appeal of *Order No. R-38529*, would seem to indicate that the R.T.C. might have erred in its appreciation of the matter in concluding that its Order would be upheld on appeal.

As such, the Committee was of the opinion that the R.T.C. *decision* dated December 27, 1985 contains an error in law, inasmuch as the denial of the stay was based on extraneous considerations.

Rather than referring the matter back to the R.T.C. for reconsideration, the Review Committee, as time is of the esssence, reconsidered this matter by itself and decided to rescind R.T.C. *decision* dated December 27, 1985.

Following this, the Committee then proceeded to determine if a stay of *Order No. R-38529* should be granted to CP based on the reason put forward in the latter's November 12, 1985 letter, copy of which was provided to the Committee at the time of the application for review. The Committee considered these reasons in light of the February 2, 1982 *decision* issued by the Federal Court of Canada Trial Division in the case of *Nordair Ltd.* v. *Canadian Transport Commission* (Air Transport Committee) T-326-82, whereby the Court stated that the purpose of a stay of execution was to preserve the *status quo* until the right of an applicant could be determined on appeal. The Committee also took note of the fact that although the balance of convenience is to be considered when two parties are involved in a particular matter, the test to be applied is somewhat different when the matter is between an applicant and a regulatory body and for a court of record.

More precisely, the Court stated:

> En l'espèce, il ne s'agit pas de déterminer qui subirait le plus grand préjudice,... parce que l'intimée est, en vertu de la loi, un organisme doté du pouvoir de rendre la réglementation et une cour d'archives. Il ne s'agit pas d'un litige entre des particuliers où il convient de déterminer qui subirait les plus grands préjudices.

> Il incombe à la requérante d'établir que l'exécution de l'ordonnance lui causerait une grave injustice en ce qu'elle serait abusive à son égard.

Le Comité est convaincu que les mesures prescrites par ladite ordonnance exigeraient beaucoup de temps, d'effort et d'argent, en ce qu'il faudrait faire approuver de nouvelles dépenses d'immobilisations pour l'exercice financier 1985, rajuster le budget des dépenses et des immobilisations de CP Rail pour 1985, puis établir et reporter les écritures comptables visant à rajuster les livres comptables et les états financiers de CP Rail et de CP.

Le Comité craint surtout que l'ordonnance exigerait des rajustements considérables aux états financiers, notamment au poste des bénéfices de la société et à d'autres types d'impôt.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que la meilleure façon de sauvegarder l'état actuel des choses serait de suspendre l'*ordonnance n° R-38529*. Étant donné que CP a bien établi que l'exécution de l'ordonnance en question lui causerait une grave injustice du fait qu'elle serait abusive à son égard, le Comité croit qu'il devrait agréer la requête en suspension de l'*ordonnance n° R-38529* du C.T.C.F.

Le Comité estime cependant que CP devrait tenir, à la satisfaction du C.T.C.F., les dossiers, les documents et les éléments d'information nécessaires pour qu'elle puisse se conformer à l'*ordonnance n° R-38529*, si jamais la Cour d'appel fédérale la confirme. En outre, la suspension ne devrait être maintenue que si CP se conforme à cette exigence.

Vu que le temps presse, le Comité estime également que la suspension devrait demeurer en vigueur seulement si CP montre qu'elle

> In this instance, it is not a matter of considering the balance of convenience (...) because here the respondent is by statute a regulatory body and a court of record. The contest is not between individuals as such when the balance of convenience is relevant.

> The onus is upon the applicant to establish that the continuance of the Order would work a grave injustice upon the applicant in that the continuance would be oppressive to the applicant.

The Committee was satisfied that compliance with the said Order would require substantial expenditure of time, effort and expense associated with having additional capital expenditures approved for the 1985 fiscal year, CP Rail's expense and capital budgets adjusted in 1985 and the accounting entries to adjust CP Rail's and CP's books of accounts and financial statement prepared and posted.

In addition, the Committee was particularly concerned that compliance with the Order would require significant adjustments to financial statements such as corporate income and other taxes.

Due to the foregoing, the Committee was of the opinion that the *status quo* would be best preserved by staying R.T.C. *Order No. R-38529* and that, as CP had discharged itself of the onus of establishing that the continuance of this Order would work a grave injustice upon CP in that the continuance would be oppressive thereto, it should grant the stay of R.T.C. *Order No. R-38529*.

However, the Committee was also convinced that CP should keep proper records, documents and material to the satisfaction of the R.T.C. in order to comply with *Order No. R-38529*, in the event that this Order would be upheld by the Federal Court of Appeal and that the stay granted should only remain in effect if CP abides by this requirement.

Further, as time is of the essence, the Committee was also of the view that the stay should remain in effect only inasmuch as it is

procède rapidement avec son appel auprès de la Cour d'appel fédérale.

Par conséquent, le Comité de révision ordonne ce qui suit:

1) Que l'*ordonnance n° R-38529* soit suspendue en attendant la décision de la Cour d'appel fédérale;

2) Que CP tienne, à la satisfaction du C.T.C.F., tous les dossiers, documents et éléments d'information liés aux travaux effectués après le 31 décembre 1984 dans le cadre du Programme de révision et de remise à neuf des locomotives, de sorte qu'elle puisse inverser ses écritures comptables relatives à ce programme et, ainsi, se conformer à l'*ordonnance n° R-38529* du C.T.C.F. si jamais elle est confirmée par la Cour d'appel fédérale. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, CP devra se conformer aux exigences suivantes:

a) elle doit faire un résumé de tous ces dossiers, documents et éléments d'information pour chaque année civile et pour chaque compte de la Classification uniforme des comptes ainsi que des dossiers ferroviaires connexes auxquels les sommes ont été portées;

b) pour l'année civile 1985 et pour toutes les années civiles subséquentes, elle doit remettre au C.T.C.F. le résumé décrit au paragraphe a) ci-dessus, au plus tard le 30 juin de l'année civile suivante, jusqu'à la fin du Programme;

c) elle doit faire part au C.T.C.F. du nombre d'années qui restent au Programme et des sommes qu'elle prévoit y consacrer à chaque année civile.

3) Le Comité de révision pourra rescinder la présente ordonnance s'il estime que CP ne procède pas assez rapidement avec l'appel de l'*ordonnance n° R-38529* devant la Cour d'appel fédérale ou si elle

shown that CP is moving expeditiously in proceeding with its appeal before the Federal Court of Appeal.

Accordingly, the Review Committee hereby orders that

(1) *Order No. R-38529* is stayed pending the disposition of the appeal thereof by CP before the Federal Court of Appeal;

(2) CP shall retain all records, documents and material related to the work done under the Overhaul and Rebuild Program after December 31, 1984 in a manner satisfactory to the R.T.C. to enable CP to reverse its accounting treatment of this Program in order to comply with R.T.C. *Order No. R-38529* if it is upheld by the Federal Court of Appeal and, without restricting the generality of the foregoing:

(a) CP shall summarize all such records, documents and material by calendar year and by the accounts of the Uniform Classification of Accounts and related railway records to which the amounts were charged;

(b) Beginning with the 1985 calendar year and for all subsequent calendar years, CP shall submit to the R.T.C. the summary described in (a) hereinabove by June 30th of the following calendar year until the completion of the Program;

(c) CP shall state to the R.T.C. the number of years remaining in the Program and, by calendar year, the money anticipated to be spent on the Program;

(3) The present Order may be rescinded by the Review Committee if in its opinion CP does not proceed expeditiously with the appeal of *Order No. R-38529* before the Federal Court of Appeal and/or if CP

ne tient pas les dossiers, les documents et les éléments d'information requis par le C.T.C.F.

does not retain proper records, documents and material to the satisfaction of the R.T.C.

ANNEXE I

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

ORDONNANCE N° R-38529

le 2 octobre 1985

RELATIVE à l'article 328 de la *Loi sur les chemins de fer* (S.R.C. 1970, chap. R-2, telle que modifiée); et

RELATIVE à la Classification uniforme des comptes du 17 septembre 1985 telle qu'adoptée et prescrite par l'*ordonnance n° 1985-C.C.T.-7*, en date du 17 septembre 1985 de la Commission canadienne des transports; et

RELATIVE à l'*ordonnance n° R-34836*.

Référence n° 45464.2.6

ATTENDU que le 1er novembre 1980, le Comité des transports par chemin de fer a rendu une *décision* concernant la révision de la Classification uniforme des comptes relativement aux transporteurs communs par chemin de fer de la Classe I (mise en application le 1er janvier 1959 par l'*ordonnance n° 96404* de la Commission des transports du Canada);

ATTENDU que la *décision* du 1er novembre 1980 a été incorporée dans une Classification révisée connue sous le titre "Classification uniforme des comptes et documents ferroviaires connexes", ci-après désignée la "C.U.C. 1981", qui a été publiée en même temps que l'*ordonnance n° R-31635*;

ATTENDU que le 26 novembre 1981, le Comité des transports par chemin de fer a, par l'*ordonnance n° R-32999*, entre autres, prescrit que la Classification uniforme des comptes et documents ferroviaires connexes en date d'avril 1981 soit appliquée par toutes les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Comité des transports par chemin de fer;

ATTENDU que le commissaire R.J. Orange a été chargé en vertu du paragraphe 19(1)b) de la *Loi nationale sur les transports* de tenir une audience et d'en faire rapport au Comité des transports par chemin de fer à la question de savoir si le Comité des transports par chemin de

APPENDIX I

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

ORDER NO. R-38529

October 2, 1985

IN THE MATTER OF section 328 of the *Railway Act* (R.S.C. 1970, c. R-2, as amended); and

IN THE MATTER OF the September 17, 1985 Uniform Classification of Accounts as adopted and prescribed by Canadian Transport Commission *Order No. 1985-C.T.C.-7*, dated September 17, 1985; and

IN THE MATTER OF *Order No. R-34836*.

File No. 45464.2.6

WHEREAS on November 1, 1980, the Railway Transport Committee issued a *Decision* concerning a revision to the Uniform Classification of Accounts for Class I, Common Carriers by Railway (implemented January 1, 1959 by *Order No. 96404* of the Board of Transport Commissioners for Canada);

WHEREAS the November 1, 1980 *Decision* was incorporated into a revised Classification known as "The Uniform Classification of Accounts and Related Railway Records", hereinafter referred to as the "1981 U.C.A.", which was issued simultaneously under *Order No. R-31635*;

WHEREAS on November 26, 1981, the Railway Transport Committee, by *Order No. R-32999, inter alia*, prescribed the Uniform Classification of Accounts and Related Railway Records dated April 1981 for use by all railways subject to the jurisdiction of the Railway Transport Committee;

WHEREAS Commissioner R.J. Orange was appointed pursuant to paragraph 19(1)(b) of the *National Transportation Act* to hold a hearing and report back to the Railway Transport Committee on whether or not the Railway Transport Committee should direct Canadian

fer devrait ordonner à Canadien Pacifique Limitée d'utiliser des minimums autres que ceux établis à l'article 1307 de la Classification uniforme des comptes et ce, afin de capitaliser le coût des travaux effectués dans le cadre du Programme de révision et de remise à neuf des locomotives de la compagnie;

ATTENDU que le 19 janvie. 1983, le commissaire R.J. Orange a dép port au Comité des transports par che r le Programme de révision et de mise a neuf des locomotives de Canadien Pacif ue Limitée;

ATTENDU que le 28 janvier Comité des transports par chemin de fer a adopté le rapport du commissaire Orange tel que soumis et par l'*ordonnance n° R-34836* a ordonné que:

1. Le coût des principaux travaux de révision relatifs à la remise en état de locomotives dans le cadre du Programme de révision et de remise à neuf des locomotives de Canadien Pacifique Limitée sera considéré, aux fins de la présente ordonnance, comme faisant partie intégrante du coût de remise à neuf d'une locomotive.

2. Canadien Pacifique Limitée devra capitaliser tous les coûts de remise à neuf des locomotives,

a) au cours de l'année financière 1982; et

b) au cours de l'année financière 1983 et des subséquentes;

si ces coûts excèdent 100 000$ ou 10% du prix d'une nouvelle locomotive du même type et de la même classe.

ATTENDU que le 7 avril 1983, Canadien Pacifique Limitée a déposé une requête auprès de la Cour fédérale en vue de réviser l'*ordonnance n° R-34836* en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*;

ATTENDU que la Cour fédérale d'appel est d'avis que l'*ordonnance de "remise à neuf" (R-34836)* a été "annulée car l'autorisation du Comité d'établir cette ordonnance provient de l'*ordonnance n° R-32999* (ex., l'ordonnance mettant en application la C.U.C.) qui fut, elle-même, annulée pour le motif qu'elle constituait un règlement qui, pour être valide, aurait dû être adopté par la Commission canadienne des transports plutôt que par un de ses comités";

Pacific Limited to apply minima other than those set out in Section 1307 of the Uniform Classification of Accounts and so to capitalize the cost of the work involved in the Canadian Pacific Limited Locomotive Overhaul and Rebuild Program;

WHEREAS on January 19, 1983, Commissioner R.J. Orange submitted a report to the Railway Transport Committee on the Canadian Pacific Limited Locomotive and Rebuild Program;

WHEREAS on January 28, 1983, the Railway Transport Committee adopted Commissioner Orange's report as submitted and by *Order No. R-34836* ordered that:

1. The cost of performing the major overhaul associated with the rebuilding of any locomotive in the Canadian Pacific Limited Locomotive Overhaul and Rebuild Program shall be considered as part of the cost of rebuilding a locomotive for the purpose of this Order.

2. Canadian Pacific Limited shall capitalize all the costs of rebuilding locomotives completed,

(a) during the 1982 financial year; and

(b) during the 1983 or any subsequent financial year;

if such cost exceed $100,000 or 10% of the cost of a new unit of the same kind and class.

WHEREAS on April 7, 1983, Canadian Pacific Limited applied to the Federal Court for review of *Order No. R-34836* under section 64 of the *National Transportation Act*;

WHEREAS the Federal Court of Appeal held that the *Rebuild Order (R-34836)* was "void for the reason that the authority of the Committee to make that Order was derived from *Order No. R-32999* (i.e., the order implementing the U.C.A.) which was, itself, void for the reason that it was in the nature of a regulation which, in order to be valid, should have been adopted by the Canadian Transport Commission rather than by one of its Committees"; and

ATTENDU que conformément à l'avis de la Cour fédérale d'appel, l'*ordonnance en abrogation n° R-38430*, en date du 21 août 1985 a été émise par le Comité des transports par chemin de fer;

ATTENDU que la Commission canadienne des transports a révisé l'affaire et, par l'*ordonnance n° 1985-C.C.T.-7*, en date du 17 septembre 1985 a adopté et prescrit la Classification uniforme des comptes du 17 septembre 1985;

ATTENDU que le Comité des transports par chemin de fer est conscient du fait que la Cour fédérale d'appel a constaté qu'il y avait "amplement de preuves" pour appuyer la recommandation du commissaire Orange et que l'argument de Canadien Pacifique Limitée qu'il y avait eu un manque d'avis quant à la tenue de l'audience publique et un manque de juridiction quant à la nomination du commissaire Orange était "sans égal mal fondé".

PAR LA PRÉSENTE LE COMITÉ PAR CONSÉQUENT:

Adopte le rapport du commissaire Orange tel que soumis,

ET PAR LA PRÉSENTE ORDONNE CE QUI SUIT:

1. Le coût des principaux travaux de révision relatifs à la remise en état de locomotives dans le cadre du Programme de révision et de remise à neuf des locomotives de Canadien Pacifique Limitée sera considéré aux fins de la présente ordonnance, comme faisant partie intégrante du coût de remise à neuf d'une locomotive.

2. Canadien Pacifique Limitée devra capitaliser tous les coûts de remise à neuf des locomotives,

a) au cours de son année fiscale 1985; et

b) au cours de l'année fiscale 1986 et des subséquentes;

si ces coûts excèdent 100 000$ ou 10% du prix d'une nouvelle locomotive du même type et de la même classe.

WHEREAS in accordance with the opinion of the Federal Court of Appeal, *Rescinding Order No. R-38430* dated August 21, 1985 was issued by the Railway Transport Committee;

WHEREAS the Canadian Transport Commission reviewed the matter and by *Order No. 1985-C.T.C.-7*, dated September 17, 1985 adopted and prescribed the September 17, 1985 Uniform Classification of Accounts;

WHEREAS the Railway Transport Committee is mindful of the fact that the Federal Court of Appeal found there was "ample evidence" to support Commissioner Orange's recommendation and that Canadian Pacific Limited's contention that there was a deficiency of notice of the public hearing and lack of jurisdiction in Commissioner Orange's appointment was "equally insupportable".

THE COMMITTEE THEREFORE HEREBY:

Adopts Commissioner Orange's Report as submitted,

AND HEREBY ORDERS THAT:

1. The cost of performing the major overhaul associated with the rebuilding of any locomotive in the Canadian Pacific Limited Locomotive Overhaul and Rebuild Program shall be considered as part of the cost of rebuilding a locomotive for the purpose of this Order.

2. Canadian Pacific Limited shall capitalize all the costs of rebuilding locomotives completed:

(a) during its 1985 fiscal year; and

(b) during the 1986 or any subsequent fiscal year;

if such costs exceed $100,000 or 10% of the cost of a new unit of the same kind and class.

Relative à la requête déposée par Canadien Pacifique Limitée et par Union Carbide Canada en vue de faire réviser l'ordonnance n° R-37470 du C.T.C.F. datée du 15 novembre 1984; et

Relative à la décision du 17 septembre 1985 se rapportant auxdites requêtes, dans laquelle le Comité de révision déclare révisable l'ordonnance n° R-37470 du C.T.C.F.

Répertorié: Canadien Pacifique Ltée, 6 juin 1986 (Re)

Comité de révision: D.H. Jones, c.r. (président), A.-M. Trahan, c.r., Y. Dubé et J.G. Drainville.

Décision n°: 1986-02
Date de la décision: le 6 juin 1986
Dossier n°: 50114

Transport par chemin de fer - Révision - Taux de transport de marchandises - Taux de manoeuvres inter-services spéciales - Taux compensatoires.

Canadien Pacifique Ltée (ci-après CP) et Union Carbide Canada Ltd. ont déposé une requête en révision de l'ordonnance n° R-37470 du Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.)

Le Comité de révision (ci-après Comité) devait déterminer principalement si le C.T.C.F. avait erré en droit lorsqu'il a statué que les taux de manoeuvres inter-services spéciales applicables au trafic acheminé aux terminus de l'est de Montréal (Québec) (ci-après Montréal Est) étaient régis par l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer. *Ce dernier prescrit l'établissement de taux compensatoires. Advenant que lesdits taux seraient jugés révisables, le Comité devait déterminer si ces taux seraient régis par les frais maximums prévus dans l'ordonnance* générale T-12 *ou bien par ceux indiqués dans l'ordonnance* n° R-32218 *du C.T.C.F. telle que modifiée.*

Décision *(le commissaire Drainville est dissident): Après avoir analysé attentivement les deux requêtes et les dispositions législatives pertinentes, le Comité a rejeté la requête de Union Carbide Canada Ltd. et a accueilli la requête de CP.*

In the matter of an application by Canadian Pacific Limited and by Union Carbide Canada for review of R.T.C. Order No. R-37470 dated November 15, 1984; and

In the matter of the Review Committee Decision of September 17, 1985 in connection with the said applications wherein the Review Committee found the R.T.C. Order No. R-37470 reviewable.

Indexed as: Canadian Pacific Ltd., June 6, 1986 (Re)

Review Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), A.-M. Trahan, Q.C., Y. Dubé and J.G. Drainville.

Decision No.: 1986-02
Date of Decision: June 6, 1986
File No.: 50114

Railway transport - Review - Freight rates - Special interswitching rates - Compensatory rates.

Canadian Pacific Ltd. (hereinafter CP) and Union Carbide Canada Ltd. applied for review of Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.) Order No. R-37470.

The main issue to be determined by the Review Committee (hereinafter Committee) was whether the R.T.C. erred in law when it found that the special interswitching charges applicable on traffic at Montreal, Quebec east end terminals (hereinafter Montreal East) fell within the ambit of section 276 of the Railway Act, *namely that they be compensatory. In the event that the said charges were found to be reviewable, the Committee had to decide if the maximum rate applicable to the special Montreal East interswitching charges should be that governed by* General Order T-12 *or the maximum rate which the R.T.C. established by* Order No. R-32218*: as amended.*

Decision: *(Commissioner Drainville dissenting): After a careful review of both applications and relevant statutes, the Committee denied the application filed by Union Carbide Canada Ltd. and granted the application filed by CP.*

Le Comité a jugé que les motifs invoqués par Union Carbide Canada Ltd. ne justifiaient pas la révision. Quant à la requête de C.P., le Comité a statué que les articles 276 et 277 de la Loi sur les chemins de fer *ne s'appliquaient pas aux taux de manoeuvres inter-services spéciales. En outre, il a conclu que lesdits taux ne devaient pas être régis par les frais maximums prévus à l'*ordonnance générale T-12.

En vertu de l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer *"tous les taux de transport de marchandises" doivent être compensatoires en dépassant le coût variable du mouvement du trafic en cause. Le C.T.C.F. peut donc rejeter tout taux de transport de marchandises qu'il juge ne pas être compensatoire. Toutefois, cet article ne vise pas tous les taux mais bien seulement ceux rattachés au transport de la marchandise. De plus, ledit taux doit être examiné dans sa totalité, et non pas dans chacune de ses composantes, avant de déterminer s'il est compensatoire. Or, les frais de manoeuvres inter-services ne sont que des composantes d'un taux de transport de marchandises. Le Comité a donc conclu que le C.T.C.F. avait erré en droit lorsqu'il a déclaré que lesdits frais étaient assujettis aux articles 276 et 277 de la* Loi sur les chemins de fer.

*Par ailleurs, le Comité a décidé que les taux de manoeuvres inter-services devaient être régis par les frais maximums prévus à l'*ordonnance n° R-32218 *telle que modifiée, plutôt que par ceux établis à l'*ordonnance générale T-12. *D'une part, ladite ordonnance fixe les frais maximums pour les manoeuvres inter-services effectuées dans un rayon d'au plus quatre milles d'un point d'échange. D'autre part, l'article 265 de la* Loi sur les chemins de fer *permet à la Commission de fixer un taux maximum pour lesdites manoeuvres effectuées au delà de la limite de quatre milles si les transporteurs n'ont pas négocié d'entente. En l'occurrence, le Comité a reconnu que les expéditeurs de Montréal Est se trouvaient au-delà de la limite susmentionnée et que les transporteurs n'avaient pas négocié d'entente.*

Le commissaire J.G. Drainville, dissident: *Le commissaire estimait que les tarifs de manoeuvres inter-services spéciales devaient être assujettis aux dispositions des articles 276 et 277 de la* Loi sur les chemins de fer. *À son avis, ces articles ne stipulent pas qu'il faille examiner le taux de transport de marchandises dans sa totalité, comme partie intégrante d'un mouvement de*

The Committee was of the opinion that the grounds raised by Union Carbide did not justify a review. As for the application filed by CP, the Committee held that sections 276 and 277 of the Railway Act *did not apply to special interswitching charges. In addition, the Committee found that the maximum rate applicable to these charges should not be that governed by* General Order T-12.

Under section 276 of the Railway Act *"All freight rates" should be compensatory by exceeding the variable cost of the movement of the traffic concerned. The R.T.C. may therefore disallow any freight rate that it determines is not compensatory. However, this section does not apply to all "rates" but only to "a freight rate." Furthermore, the said rate must be contemplated in its entirety, and not in each of its components, before a determination may be made as to whether it is compensatory. The Committee noted that interswitching charges were components of the total freight rate. It therefore concluded that the R.T.C. erred in law when it stated that the said charges were subject to sections 276 and 277 of the* Railway Act.

R.T.C. Order No. R-37470, *being reviewable, the Committee determined that the interswitching charges should be governed by* Order No. R-32218, *as amended. On the one hand,* General Order T-12 *sets the maximum charges for interswitching movements made within the four mile limit of an interswitching point. On the other hand, under section 265 of the* Railway Act, *the C.T.C.F. may set a maximum rate for those interswitching movements performed outside the four mile limit if there is no negotiated arrangement between the carriers. In the case at hand, the Committee found that the Montreal East shippers were outside of the abovementioned limit and that there was no negotiated arrangement between the carriers.*

Per J.G. Drainville Commissioner dissenting: *The Commissioner was of the opinion that the special interswitching charges applicable came within the purview of sections 276 and 277 of the* Railway Act. *A plain reading of these sections did not support CP's contention that a freight rate should be viewed in its entirety as part of a line-haul movement before it may be deemed to be*

transport de ligne, avant de décider s'il est compensatoire. Ils indiquent simplement que tous lesdits taux doivent être compensatoires. De plus, le commissaire a déclaré que les frais de manoeuvres inter-services constituaient un "toll" ou "rate" aux termes de l'article 2 de la Loi.

Jurisprudence citée

Grand Truck Railway Co., Canadian Pacific Railway Co. and the City of London, 6 C.R.C. 327.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.R. n° 1981-02, datée du 4 mai 1981.
Décision du C.C.F.C. datée du 25 juillet 1905.
Ordonnance du C.C.F.C. n° 605, datée du 25 juillet 1905.
Ordonnance du C.C.F.C. n° 4988, datée du 8 juillet 1908.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-32218, datée du 19 mai 1981.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-33080, datée du 22 décembre 1981.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35338, datée du 29 juin 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36847, datée du 28 juin 1984.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37470, datée du 15 novembre 1984.

Lois citées

Lois sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2, 93, 194, 263, 265, 274, 276, 277.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 63.

Règlements cités

Règlement de manoeuvre inter-service de trafic-marchandises, C.R.C. 1978, chap. 1210 (*Ordonnance n° T-12*).

Doctrine citée

Canada, *Rapport de la Commission MacPherson* (1961).

MOTIFS DE LA DÉCISION

À la suite d'une enquête sur les allégations de la Compagnie des chemins de fer nationaux

compensatory. These sections only show that "all freight rates" should be compensatory. Furthermore, the Commissioner considered that interswitching charges fell within the scope of a "toll" or "rate" within the meaning of section 2 of the Act.

Cases referred to

Grand Truck Railway Co., Canadian Pacific Railway Co. and the City of London, 6 C.R.C. 327.

Decisions and Orders referred to

R.C. Decision No. 1981-02, dated May 4, 1981.
R.T.B. Decision, dated July 25, 1905.
R.T.B. Order No. 605, dated July 25, 1905.
R.T.B. Order No. 4988, dated July 8, 1908.
R.T.C. Order No. R-32218, dated May 19, 1981.
R.T.C. Order No. R-33080, dated December 22, 1981.
R.T.C. Order No. R-35338, dated June 29, 1983.
R.T.C. Order No. R-36847, dated June 28, 1984,
R.T.C. Order No. R-37470, dated November 15, 1984.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2, 93, 194, 263, 265, 274, 276, 277.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 63.

Regulations referred to

Freight Traffic Interswitching Regulations, C.R.C. 1978, c. 1210 (*Order No. T-12*).

Authorities referred to

Canada, *MacPherson Report* (1961).

REASONS FOR DECISION

Following an investigation by the Railway Transport Committee (R.T.C.) of Canadian

du Canada (ci-après CN) selon lesquelles les taux de manoeuvres inter-services spéciales applicables au trafic acheminé aux terminus de l'est de Montréal (Québec) (ci-après Montréal Est) étaient inférieurs aux niveaux compensatoires, le Comité des transports par chemin de fer (le C.T.C.F.) a statué que ces taux étaient effectivement inférieurs aux niveaux compensatoires et qu'ils violaient les dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il a donc ordonné dans l'*ordonnance R-37470* que les taux prescrits dans le tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 de CN soient rejetés en vertu de l'article 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il a également enjoint à CN de remplacer ces taux et d'en déposer de nouveaux qui répondraient aux exigences de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* et entreraient en vigueur au moment de l'abrogation des taux contenus dans le tarif CNRE 9456-A.

Le 13 décembre 1984, Canadien Pacifique (ci-après CP) a déposé, en vertu de l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports*, une requête en vue de faire réviser l'*ordonnance n° R-37470*. Le Comité de révision n'a pas l'intention de résumer tous les motifs que CP a avancés à l'appui de sa requête en révision. Qu'il suffise de dire que CP invoque comme argument principal que le C.T.C.F. a commis une erreur en statuant que les taux de manoeuvres inter-services spéciales applicables à Montréal Est étaient assujettis aux dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Autrement dit, le Comité de révision doit décider si les taux de manoeuvres inter-services applicables à Montréal Est sont régis par l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* qui prescrit l'établissement de taux compensatoires.

En outre, CP fait valoir que si jamais les taux applicables aux manoeuvres inter-services à Montréal Est étaient jugés révisables, le Comité de révision devrait les considérer comme étant assujettis à l'*ordonnance générale T-12*, pour les deux motifs suivants:

a) en vertu de l'article 93 de la *Loi sur les chemins de fer*, les droits et les privilèges des expéditeurs de Montréal Est se rattachant au "point d'échange" de l'embranchement Vulcan ont été conservés au moment de l'abolition de ce point

National Railway Company (CN) allegations that the special interswitching rates applicable on traffic at Montreal, Quebec (east end terminals), hereinafter referred to as "Montreal East", were below compensatory levels, the R.T.C. made a determination that the rates applicable on traffic at Montreal East were below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Railway Act*. As a result of that determination, in *Order R-37470* the R.T.C. directed that the rates contained in CN's Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 be disallowed, pursuant to the provisions of section 277 of the *Railway Act*. The R.T.C. also ordered CN to substitute and file new rates meeting the requirements of section 276 of the *Railway Act*, to be effective concurrent with the disallowance of rates contained in Tariff CNRE 9456-A.

On December 13, 1984 Canadian Pacific (CP) made an application pursuant to section 63 of the *National Transportation Act* for review of *Order No. R-37470*. It is not the intention of the Review Committee at this point to summarize all of the grounds which CP raised in support of its application for review. Suffice it to say that the main ground of CP for seeking review was that the R.T.C. erred when it found that the special interswitching charges applicable at Montreal East came within the purview of the provisions of section 276 of the *Railway Act*. In other words, the main issue the Review Committee has to ascertain in considering CP's application is whether or not the Montreal East interswitching rates are subject to the requirements of section 276 of the *Railway Act*, namely that they be compensatory.

In addition, CP submitted that, in reviewing the Montreal East interswitching rates, in the event they are found to be reviewable, the Review Committee should find that the Montreal East interswitching rates are subject to *General Order T-12*, based on the following two premises:

(a) that, pursuant to section 93 of the *Railway Act*, the Montreal East shippers' rights and benefits arising out of the "interchange point" at Vulcan Siding were preserved upon the abolition of that interchange point by CN's

d'échange lorsque CN a acheté la Montreal Tramways Company, et

b) en vertu du même article, CN a l'obligation de conserver ces droits et privilèges à l'embranchement Vulcan, en publiant les taux de manoeuvres inter-services spéciales applicables à Montréal Est, au niveau maximum que prescrit l'*ordonnance T-12* pour les taux de manoeuvres inter-services.

Dans une lettre datée du 17 septembre 1985, le Comité de révision rendait la décision suivante relativement aux deux requêtes en révision de l'*ordonnance n° R-37470*:

> Dans l'*ordonnance n° R-37470*, le Comité des transports par chemin de fer rejetait les taux prévus dans le tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, en vertu de l'article 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. Ce rejet devait entrer en vigueur sept (7) jours après la date de ladite ordonnance. De plus, suivant cette ordonnance, le transporteur devait, nonobstant les dispositions du paragraphe 275(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, remplacer ces taux et en déposer de nouveaux qui répondraient aux exigences de l'article 276 de ladite loi et entreraient en vigueur au moment du rejet prescrit par cette ordonnance.
>
> Le Comité de révision a étudié les requêtes en même temps, étant donné que toutes deux portaient sur l'*ordonnance n° R-37470*. Il a aussi pris en considération les interventions déposées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada ainsi que les répliques des requérantes. Le Comité de révision a rejeté la requête de Union Carbide Canada Ltd. parce qu'à son avis les motifs invoqués ne justifiaient pas la révision de l'*ordonnance n° R-37470* du Comité des transports par chemin de fer.
>
> Pour ce qui est de la requête de Canadien Pacifique Ltée, le Comité a statué à la majorité que les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquaient pas aux taux de manoeuvres inter-services spéciales. Le Comité était également convaincu à la majorité que l'article 93 de ladite

acquisition of the Montreal Tramways Company, and

(b) that, pursuant to the same section, because of these rights and benefits at the Vulcan Siding, CN has an obligation to preserve them, by publishing the special Montreal East interswitching rates at the maximum level which *General Order T-12* sets for interswitching rates.

By letter dated September 17, 1985, the Review Committee issued its decision with respect to both applications for review of *Order No. R-37470* as follows:

> By *Order No. R-37470*, the Railway Transport Committee disallowed the rates contained in the Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 pursuant to section 277 of the *Railway Act*, this disallowance to come into effect seven (7) days from the date of the said Order. Further, this Order directed the carrier, notwithstanding the provision of subsection 275(2) of the *Railway Act*, to substitute and file new rates meeting the requirements of section 276 of the said *Act*, to be effective concurrent with the disallowance ordered therein.
>
> The Review Committee has considered the subject applications concurrently, as they were both filed with respect to *Order No. R-37470*. It has also given consideration to the answers filed thereto by the Canadian National Railway Company as well as the replies submitted by the applicants. With respect to the application filed by Union Carbide Canada Ltd., the Committee was of the opinion that the grounds raised therein did not justify a review of Railway Transport Committee *Order No. R-37470*, and this application was therefore denied.
>
> As for the application filed by Canadian Pacific Ltd., the Committee, by majority, was of the opinion that sections 276 and 277 of the *Railway Act* did not apply to special interswitching charges. Further, the Committee, by majority, was convinced that section 93 of the said *Act* requires that the

loi exige que les droits et privilèges des expéditeurs se rapportant à un point d'échange soient conservés au moment de l'abolition de ce point. Il a donc agréé la requête en révision de l'*ordonnance n° R-37470* déposée par Canadien Pacifique Limitée.

Après avoir révisé la décision du Comité des transports par chemin de fer, le Comité de révision a ordonné à ce dernier de rescinder l'*ordonnance n° R-37470* datée du 15 novembre 1984, d'abroger les taux prévus dans le tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, et d'ordonner à cette dernière de déposer de nouveaux taux identiques à ceux qui étaient en vigueur avant la publication de l'*ordonnance n° R-37470*

Les motifs de cette décision et de la dissidence suivront.

Nous expliquerons maintenant les motifs de la décision précitée que le Comité de révision a rendue à la majorité. Cependant, avant d'exposer nos constatations et nos conclusions, il importe de résumer les arguments de CP et de CN sur l'applicabilité de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* aux taux de manoeuvres inter-services à Montréal Est. Nous avons aussi jugé bon de retracer brièvement l'historique des manoeuvres inter-services, au sens où nous les entendons, sous le régime de réglementation actuel.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

Voici les dispositions législatives pertinentes qui s'appliquent aux questions à l'étude.

2(1) ...
taxe, prix ou tarif, relativement à un chemin de fer,

a) signifie les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération exigés ou les réductions établies par la compagnie, ou sur un chemin de fer que la compagnie possède ou tient en service, ou relativement à ce chemin de fer, ou par toute personne agissant au nom de la compagnie ou avec

shippers' rights and benefits arising out of an interchange point be preserved upon the abolition of such a point. As such, the application by Canadian Pacific Limited for review of *Order No. R-37470* was granted.

Accordingly, the Committee, upon reconsideration, directed the Railway Transport Committee to rescind *Order No. R-37470* dated November 15, 1984, to cancel the rates contained in the Canadian National Railway Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313, and to order the Canadian National Railway Company to file new rates identical to the rates in effect before *Order No. R-37470* issued.

The reasons for this decision with dissent will follow.

What follows are the reasons of the majority of the Review Committee in issuing the decision just mentioned. However, before stating our findings and conclusions it is important that we summarize the arguments of CP and CN concerning the issue of whether section 276 of the *Railway Act* applies to the Montreal East interswitching rates. Also, it will be useful to give a brief history of "interswitching" as we understand it, within the regulatory framework applicable today.

RELEVANT STATUTES

The following are the relevant provisions of the statutes applicable to the issues in this case.

Railway Act

2(1)...
"toll" or "rate", when used with reference to a railway,

(a) means any toll, rate, charge or allowance charged or made either by the company, or upon or in respect of a railway owned or operated by the company, or by any person on behalf or under authority or consent of the company, in connection with the

autorisation ou son consentement, pour le transport des voyageurs, pour l'expédition, le transport, le soin, la manutention ou la livraison de marchandises, ou pour tout service se rattachant à l'industrie de voiturier; et

(b) ces expressions comprennent ...

(ii) les taxes, les prix ou tarifs ou la rémunération ainsi exigés des voyageurs, ou les réductions ainsi établies, pour lits dans les wagons-lits, ou pour le factage, la réception, le chargement, le déchargement, les arrêts, le transbordement par élévateur, l'aération, la réfrigération, la congélation, le chauffage, l'aiguillage, le passage sur transbordeur, le camionnage, l'emmagasinage, le soin, la manutention ou la livraison des marchandises transportées, à transporter ou en transit ou relativement à ces marchandises; et...

93.(1) Nonobstant toute stipulation insérée dans un traité conclu ou sanctionné suivant les articles 91 et 92, une action, opération ou chose faite, effectuée ou confirmée sous l'autorité ou en vertu de la présente loi ou de la loi spéciale, antérieurement à la date de l'entrée en vigueur du traité, est valable tout comme si le traité n'avait jamais été exécuté; et le traité est subordonné, sans y préjudicier aucunement, à toute semblable action, opération ou chose, et à tous droits, responsabilités, réclamations et prétentions, présents ou futurs, qui pourraient découler ou résulter de cette action, opération ou chose, si le traité n'était jamais devenu exécutoire.

(2) S'il s'agit d'un traité de fusion, la compagnie née de la fusion, pour ce qui est de toutes les actions, opérations et choses ainsi faites, effectuées ou confirmées, et de tous ces droits, responsabilités, réclamations et prétentions, occupe à toutes fins la position des compagnies parties au traité de fusion, et les représente; et la généralité des dispositions du présent article n'est censée être restreinte par aucune loi spéciale, à moins qu'elle ne mentionne expressément le présent article et n'en limite ou n'en restreigne expressément la portée.

carriage and transportation of passengers, or the carriage, shipment, transportation, care, handling or delivery of goods, or for any service incidental to the business of a carrier; and

(b) includes ...

(ii) any toll, rate, charge or allowance so charged or made for furnishing passengers with beds or berths upon sleeping cars, or for the collection, receipt, loading, unloading, stopping over, elevation, ventilation, refrigerating, icing, heating, switching, ferriage, cartage, storage, care, handling or delivery of, or in respect of, goods transported, or in transit, or to be transported; and ..."

93.(1) Notwithstanding anything in any agreement made or sanctioned under sections 91 and 92, every act, matter or thing done, effected or confirmed under or by virtue of this Act, or the Special Act, before the date of the coming into effect of the agreement, is as valid as if the agreement had never come into effect; and the agreement is subject and without prejudice to every such act, matter or thing, and to all rights, liabilities, claims and demands, present or future, that would be incident to, or consequent upon such act, matter or thing if the agreement had never come into effect.

(2) In the case of an agreement for amalgamation, as to all acts, matters and things so done, effected or confirmed, and as to all such rights, liabilities, claims and demands, the amalgamated company for all purposes stands in the place of and represents the companies who are parties thereto and the generality of the provisions of this section shall not be deemed to be restricted by any Special Act, unless this section is expressly referred to in such Special Act, and expressly limited or restricted thereby.

263.(1) Lorsqu'un embranchement de chemin de fer réunit ou relie la ligne ou les lignes de ce chemin de fer à un autre chemin de fer, la Commission peut, à la demande d'une des compagnies ou d'une corporation municipale ou d'un autre corps public, ordonner que la compagnie de chemin de fer qui a construit cet embranchement fournisse toutes les facilités raisonnables et convenables pour l'échange, au moyen dudit embranchement, des transports de marchandises et des bestiaux, ainsi que des wagons vides nécessaires à ces transports, entre les lignes dudit chemin de fer et celles du chemin de fer auquel cet embranchement est ainsi relié, dans l'une ou l'autre direction, et aussi entre les lignes du chemin de fer en premier lieu mentionné et celles d'autres chemins de fer reliées à ces lignes, et toutes les voies latérales et voies de service employées par le chemin de fer en premier lieu mentionné pour le chargement et le déchargement de wagons, et qui sont possédées ou administrées par la compagnie qui possède ou administre ce chemin de fer, ou reliées à ses lignes, ainsi que les voies latérales et voies de service, que la Commission peut à l'occasion déterminer; et la compagnie qui possède ou contrôle le chemin de fer en second lieu mentionné doit fournir les mêmes facilités raisonnables et convenables au chemin de fer en premier lieu mentionné ainsi qu'aux autres lignes qui se relient à son propre chemin de fer, et est à tous égards soumise à des obligations correspondantes à celles de la compagnie qui possède ou contrôle le chemin de fer en premier lieu mentionné, et elle est également soumise aux instructions de la Commission.

(2) La Commission peut, par cette ordonnance ou par d'autres ordonnances, régler, quand il y a lieu, à titre de question de fait, et prescrire, le prix par wagon que doivent exiger les compagnies et qui doit être payé pour ces transports.

(3) Le présent article s'applique, que le point de raccordement soit ou non dans la même cité, la même ville ou le même village que le point d'expédition ou de livraison, ou qu'il en soit si rapproché que les taux des transports, à destination ou à partir de ces points, restent les mêmes.

263.(1) Where a branch line of one railway joins or connects the line or lines of such railway with another, the Commission may, upon application of one of the companies, or of a municipal corporation or other public body, order that the railway company that constructed such branch line shall afford all reasonable and proper facilities for the interchange, by means of such branch, of freight and livestock traffic, and the empty cars incidental thereto, between the lines of the said railway and those of the railway with which the said branch is so joined or connected, in both directions, and also between the lines of the said first mentioned railway and those of other railways connecting with the lines of the first mentioned railway and all tracks and sidings used by such first mentioned railway for the purpose of loading and unloading cars, and owned or controlled by, or connecting with the lines of, the company owning or controlling the first mentioned railway, and such other tracks and sidings as the Commission from time to time directs; and the company owning or controlling the second mentioned railway shall furnish similar reasonable and proper facilities to the first mentioned railway, and to other lines connecting with its own railway, and shall in all respects be under duties corresponding to those of the company owning or controlling the first mentioned railway, and shall be subject in like manner to the directions of the Commission.

(2) The Commission may, in and by such order, or by other orders, from time to time determine as questions of fact and direct the price per car that shall be charged by and paid for such traffic.

(3) This section applies whether or not the point of connection is within the same city, town or village as the point of shipment or delivery, or so near thereto that the tolls to and from such points are the same.

265.(1) Toutes les compagnies de chemin de fer doivent, conformément à leurs pouvoirs respectifs, accorder aux particuliers et aux compagnies toutes les facilités raisonnables et convenables pour la réception, l'expédition et la livraison des marchandises à destination ou en provenance de leurs chemins de fer, et pour l'échange des transports entre leurs chemins de fer respectifs et la rentrée du matériel roulant.

(2) Ces facilités comprennent la réception régulière et en temps raisonnable, l'expédition et la livraison dans les mêmes conditions, par la compagnie, à la demande d'une autre compagnie, du trafic d'entier parcours, et, quand il s'agit de marchandises expédiées par wagons complets, du wagon et de son contenu à destination et en provenance du chemin de fer de cette autre compagnie, à un tarif d'entier parcours, ainsi que l'acceptation, l'expédition et la livraison régulières et en temps raisonnable de ce trafic par la compagnie à des tarifs d'entier parcours, à la demande de tout intéressé au trafic d'entier parcours.

(3) Toute compagnie de chemin de fer possédant ou exploitant un chemin de fer qui, en se reliant à une autre voie ferrée, ou en la croisant, fait partie d'un parcours ininterrompu de chemin de fer, ou qui possède une tête de ligne, une gare ou un quai à proximité d'une tête de ligne, d'une gare ou d'un quai d'un autre chemin de fer, doit accorder toutes les facilités raisonnables et voulues pour livrer à cet autre chemin de fer, ou pour en recevoir et expédier par sa propre voie, tout le trafic venant par cet autre chemin de fer, sans retard déraisonnable, et elle doit faire en sorte que le public désirant se servir de ces chemins de fer comme voie ininterrompue de communication n'y trouve pas d'obstacles à la circulation et puisse ainsi s'en servir en bénéficiant à tout moment de toutes les facilités raisonnables de transport par les voies ferrées de ces diverses compagnies.

...

(7) Pour les fins du présent article, la Commission peut ordonner la construction ou l'exécution d'ouvrages déterminés, ou l'acquisition d'immeubles, ou que des

265.(1) All railway companies shall, according to their respective powers, afford to all persons and companies all reasonable and proper facilities for the receiving, forwarding and delivering of traffic upon and from their several railways, for the interchange of traffic between their respective railways, and for the return of rolling stock.

(2) The facilities so to be afforded shall include the due and reasonable receiving, forwarding and delivering by the company, at the request of any other company, of through traffic and in the case of goods shipped by carload of the car with the goods shipped therein, to and from the railway of such other company, at a through rate; and also the due and reasonable receiving, forwarding and delivering by the company, at the request of any person interested in through traffic, of such traffic at through rates.

(3) Every railway company that has or works a railway forming part of a continuous line of railway with or that intersects any other railway, or that has any terminus, station or wharf near to any terminus, station or wharf of any other railway, shall afford all due and reasonable facilities for delivering to such other railway, or for receiving from and forwarding by its railway, all the traffic arriving by such other railway without any unreasonable delay, and so that no obstruction is offered to the public desirous of using such railways as a continuous line of communication, and so that all reasonable accommodation, by means of the railways of the several companies, is, at all times, afforded to the public in that behalf.

...

(7) For the purposes of this section the Commission may order that specific works be constructed or carried out, or that property be acquired, or that cars, motive

wagons, de la force motrice ou d'autres matériels soient attribués, distribués, employés ou déplacés selon que le spécifie la Commission, ou que des mesures, systèmes ou méthodes spécifiés soient adoptés ou suivis par certaines compagnies en particulier ou par les compagnies de chemins de fer en général, et la Commission peut, dans une telle ordonnance, spécifier les frais maximums qui peuvent être imposés par la compagnie ou les compagnies en ce qui concerne toute chose ainsi ordonnée par la Commission.

274.(1) Suivent les tarifs des taxes que la compagnie est autorisée à émettre en vertu de la présente loi pour le transport de marchandises entre des points situés sur le chemin de fer:

a) les tarifs de taux de catégorie;
b) les tarifs de taux sur un produit désigné;
c) les tarifs de taux de concurrence; et
d) les tarifs relevant d'arrangements spéciaux.

(2) Un taux de catégorie est un taux applicable à une répartition par catégorie à laquelle les articles sont assignés dans la classification des marchandises.

(3) Un taux sur un produit désigné est un taux qui vise un article décrit ou nommé dans le tarif renfermant le taux.

(4) Un taux de concurrence est un taux de catégorie ou un taux sur un produit désigné, qui est émis pour faire face à la concurrence.

(5) Les arrangements spéciaux sont les frais, les allocations, les absorptions, les règles et règlements concernant les surestaries, la protection, l'emmagasinage, l'aiguillage, le transbordement par élévateur, le camionnage, le chargement, le déchargement, le pesage, la déviation, et tous les autres arrangements accessoires ou spéciaux qui, de quelque façon, augmentent ou diminuent les frais à acquitter sur toute expédition, ou qui augmentent ou diminuent la valeur du service fourni par la compagnie.

276(1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de

power or other equipment be allotted, distributed, used or moved as specified by the Commission, or that any specified steps, systems or methods be taken or followed by any particular company or companies, or by railway companies generally, and the Commission may in any such order specify the maximum charges that may be made by the company or companies in respect of any matter so ordered by the Commission.

274.(1) The tariffs of tolls that the company is authorized to issue under this Act for the carriage of goods between points on the railway are

(a) class rate tariffs;
(b) commodity rate tariffs;
(c) competitive rate tariffs; and
(d) special arrangements tariffs.

(2) A class rate is a rate applicable to a class rating to which articles are assigned in the freight classification.

(3) A commodity rate is a rate applicable to an article described or named in the tariff containing the rate.

(4) A competitive rate is a class or commodity rate that is issued to meet competition.

(5) Special arrangements are charges, allowances, absorptions, rules and regulations respecting demurrage, protection, storage, switching, elevation, cartage, loading, unloading, weighing, diversion and all other accessorial or special arrangements that in any way increase or decrease the charges to be paid on any shipment or that increase or decrease the value of the service provided by the company.

276.(1) Except as otherwise provided by this Act all freight rates shall be compensatory;

marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.

(2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission.

(3) En déterminant, aux fins du présent article et de l'article 277, le coût variable de tout mouvement de trafic, la Commission canadienne des transports doit

a) tenir compte de tous les articles et facteurs prescrits par les règlements de la Commission comme étant pertinents à la détermination des coûts variables; et

b) calculer les frais d'immobilisations dans tous les cas en utilisant les frais d'immobilisations approuvés par la Commission comme convenables pour la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique.

277.(1) La Commission peut rejeter tout taux de transport de marchandises qu'elle estime, après enquête, n'être pas compensatoire.

(2) Lorsque la Commission reçoit, par plainte ou autrement, des renseignements contenant une preuve *prima facie* qu'un taux de transport de marchandises indiqué dans un tarif déposé à la Commission n'est pas compensatoire, elle doit mener une enquête pour déterminer si ce taux est compensatoire et, dans tout autre cas, la Commission peut, de son propre chef, mener une telle enquête.

and the Commission may require the company issuing a freight tariff to furnish to the Commission at the time of filing the tariff or at any time, any information required by the Commission to establish that the rates contained in the tariff are compensatory.

(2) A freight rate shall be deemed to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission.

(3) In determining for the purposes of this section and section 277 the variable cost of any movement of traffic, the Commission shall

(a) have regard to all items and factors prescribed by regulations of the Commission as being relevant in the determination of variable costs; and

(b) compute the costs of capital in all cases by using the costs of capital approved by the Commission as proper for the Canadian Pacific Railway Company.

277.(1) The Commission may disallow any freight rate that after investigation the Commission determines is not compensatory.

(2) Where the Commission receives information by way of a complaint or otherwise containing *prima facie* evidence that a freight rate shown in a tariff filed with the Commission is not compensatory, the Commission shall conduct an investigation to determine if such rate is compensatory, and in any other case the Commission may, of its own motion, conduct such an investigation.

RÉVISION

i) Sommaire des arguments de CP

CP fait valoir que les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* n'étaient pas destinés à s'appliquer aux taux de manoeuvres inter-

REVIEWABILITY

i) Summary of CP Arguments

CP submits that sections 276 and 277 of the *Railway Act* were not intended to apply to the special interswitching charges applicable at

services spéciales à Montréal Est. Elle soutient que les frais imposés entre transporteurs, lesquels viennent s'ajouter au taux de transport de ligne, ne devraient pas être examinés individuellement et sans aucun égard à ce taux, pour les fins de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.

À son avis, cet article vise les taux de transport de marchandises qu'un transporteur impose à un expéditeur pour le transport de ligne complet. Selon CP, ce sont les taux marchandises "constitués de toutes leurs parties" qui doivent être compensatoires en vertu du paragraphe 276(1) de la *Loi sur les chemins de fer*. Le fait qu'une seule partie d'un taux soit inférieure au niveau compensatoire ne suffit pas, selon CP, pour porter atteinte au taux marchandises dans son ensemble.

En résumé, CP avance que les exigences du paragraphe 276(1) relatives aux taux compensatoires s'appliquent à la "totalité" du taux marchandises, et non à un seul facteur ou élément quelconque de ce taux. Selon CP, c'est l'ensemble des facteurs, c'est-à-dire de tous les taux qui composent le "taux de transport de marchandises", qui doit être compensatoire aux termes de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, et non chacune des parties constituantes de ce taux examinée isolément du taux de transport de ligne.

ii) **Arguments de CN**

Dans sa réponse à l'allégation de CP selon laquelle le C.T.C.F. a commis une erreur de droit en statuant que les taux de manoeuvres inter-services spéciales à Montréal Est étaient assujettis aux dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, CN a fait une analyse détaillée des articles 2, 274 et 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, pour en conclure qu'un "tarif relevant d'arrangements spéciaux" régissant l'aiguillage ou les manoeuvres inter-services entre compagnies de chemin de fer est bel et bien un "tarif de transport de marchandises", au sens de ces articles de la *Loi sur les chemins de fer*.

Voici un résumé des arguments que CN a invoqués dans son analyse des articles 2, 274 et 276 de la *Loi sur les chemins de fer*:

a) L'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* établit que les termes "*toll*" ou

Montreal East. CP also submits that charges applicable between carriers, which charges are incidental to the line-haul rate, should not be scrutinized separate and apart from the line-haul rate, for the purpose of section 276 of the *Railway Act*.

CP submits as well that section 276 of the *Railway Act* contemplates freight rates charged by a carrier to a shipper for an entire line-haul movement. According to CP, it is a freight rate "with all its constituent parts" that must be compensatory under the provisions of subsection 276(1) of the *Railway Act*. In its view the fact that one component of a rate is less than compensatory is not sufficient to affect adversely the whole of a freight rate.

In summary, CP argues that the compensatory requirements of subsection 276(1) of the *Railway Act* go to the "totality" of the freight rate itself, and not to any single factor or component thereof. According to CP, it is the aggregate of the factors of all rates which together constitute the "freight rate", which must meet the compensatory requirement provided for in section 276 of the *Railway Act*, and not the constituent parts of the rate viewed in isolation from the line-haul rate itself.

ii) **CN Arguments**

In responding to the CP submission that the R.T.C. erred in law when it determined that the special interswitching charges at Montreal East were subject to the provisions of section 276 of the *Railway Act*, CN made a detailed analysis of the provisions of sections 2, 274 and 276 of the *Railway Act* and concluded that a "special arrangement tariff" governing switching or interswitching activities between railway companies is a "freight tariff" within the meaning of those sections of the *Railway Act*.

In its analysis of these provisions of the *Railway Act*, CN arguments may be summarized as follows:

(a) In the definition of "toll" or "rate" in section 2 of the *Railway Act*,

"*rate*" signifient les taxes, les prix ou les tarifs exigés, entre autres, "... pour tout service se rattachant à l'industrie de voiturier" (par. a), et qu'ils comprennent "... les tarifs ou la rémunération ainsi exigés ou les réductions ainsi établies au sujet du matériel roulant ou de l'usage du matériel roulant..." (par. b). CN souligne également que l'aiguillage figure parmi les activités prévues au paragraphe b) de cette définition donnée à l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*.

b) Dans son analyse des dispositions de l'article 274 de la *Loi sur les chemins de fer*, CN se reporte en particulier aux paragraphes (1) et (5), et elle fait remarquer au Comité de révision qu'il est fait mention expresse de l'aiguillage au paragraphe 274(5) où sont définis les "arrangements spéciaux".

c) CN cite ensuite le paragraphe 276(1) de la *Loi sur les chemins de fer* qui prévoit que tous les taux de transport de marchandises ("*freight rates*") doivent être compensatoires. Comme l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* définit le terme "*rate*", CN en conclut qu'un "tarif relevant d'arrangements spéciaux" est sans conteste visé par les articles 2, 274 et 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.

CN fait remarquer que les termes "*toll*" et "*rate*" reviennent également dans l'*ordonnance T-12*, et qu'ils doivent conséquemment être régis par les dispositions particulières des articles 2 et 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Comme l'article 276

reference is made in paragraph (a) therein that toll or rate means, *inter alia* "... or for any service incidental to the business of a carrier...". In paragraph (b) of section 2 a "toll" or "rate" includes a "... charge or allowance so charged or made in connection with rolling stock or the use thereof...". CN also makes reference in the definition of "toll" or "rate" to the fact that switching is employed in paragraph 2(b) of section 2 of the *Railway Act*.

(b) In its review of the provisions of section 274 of the *Railway Act*, CN makes specific reference to sections 1 and 5, therein drawing the Review Committee's attention to the fact that switching is specifically referred to in subsection 274(5) where a definition of "special arrangements" is contained.

(c) CN then sets forth the provisions of subsection 276(1) of the *Railway Act*, which provides that all freight rates shall be compensatory. Since according to CN the definition in section 2 of the *Railway Act* includes a definition of "rate", there is then, in the view of CN, no question but that a "special arrangement tariff" does come within the scope of sections 2, 274 and 276 of the *Railway Act*.

CN drew to our attention that the terms "tolls" and "rate" are used throughout the provisions of *General Order T-12* and all must, therefore, come within the scope of the particular provisions of sections 2 and 276 of the *Railway Act*. CN

Note du traducteur: Il a été jugé nécessaire de garder les termes anglais "*toll*" et "*rate*" parce que CN fonde son argument sur la version anglaise de la *Loi sur les chemins de fer* et que son raisonnement perdrait tout fondement s'il reposait sur les équivalents français utilisés dans la version française de cette loi.

de la *Loi sur les chemins de fer* commence par les termes "Sauf dispositions différentes de la présente loi", il est très clair, selon CN, que les frais d'aiguillage ou de manoeuvres inter-services sont régis par les dispositions de cet article, étant donné que la loi ne prévoit aucune exception pour ces frais.

further submits that the opening words of section 276 of the *Railway Act*, namely, "Except as otherwise provided by this Act" make it abundantly clear that since there is no exception in the *Railway Act* for switching or interswitching charges, such charges therefore fall within, in particular, the provisions of section 276 of the *Railway Act*.

iii) **Historique**

a) Manoeuvres inter-services

La manoeuvre inter-services, telle que la perçoit l'industrie ferroviaire, consiste en l'échange de trafic marchandises entre lignes reliées, aux points d'origine ou de destination. Plus précisément, il s'agit du mouvement des marchandises en wagons par un transporteur de tête de ligne entre les points de chargement ou de déchargement situés sur la voie de ce transporteur et le point d'échange avec le transporteur de ligne. L'article 263 de la *Loi sur les chemins de fer* porte que les transporteurs doivent fournir toutes les installations "raisonnables et convenables" pour l'échange de trafic, et l'article 265 précise les responsabilités du transporteur à cet égard.

Le premier point d'échange recensé au Canada fut construit à Toronto au début du siècle. Il permettait à la Compagnie du Grand Tronc de chemin de fer du Canada (ci-après la CGT) d'accéder aux lignes ferroviaires de Canadien Pacifique (ci-après CPR) et vice versa, servant ainsi l'intérêt des deux compagnies à la fois. Un deuxième point d'échange fut construit à London (Ontario) en 1904 entre les lignes ferroviaires de ces deux mêmes compagnies. Cependant, à la fin de la construction de ce point d'échange, la CGT a refusé d'échanger son trafic avec CPR avant que soit réglée la question d'une rémunération suffisante. CPR a ensuite demandé à la Commission des chemins de fer du Canada de l'époque d'ordonner à la CGT, en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer* (1903), d'assurer des installations convenables pour l'échange de trafic. CPR demandait également à la Commission d'établir un taux suffisant pour les manoeuvres inter-services. La décision de la Commission des chemins de fer du Canada a été publiée dans l'affaire *Grand Trunk Railway Company, Canadian Pacific Railway*

iii) **Background**

(a) Interswitching

Interswitching, as understood by the railway industry, is the interchange of railway freight traffic between connecting lines at origin or destination. It can be defined more precisely as the movement of carload freight by a terminal carrier between the points of loading or unloading on such terminal carrier's track and the point of interchange with the line-haul carrier. Section 263 of the *Railway Act* delineates the carrier's responsibility to provide "reasonable and proper facilities" for such interchange of traffic. As well, a carrier has certain responsibilities flowing from section 265 of the *Railway Act*.

The first recorded interchange point in Canada was built in Toronto at the turn of the century. This interchange allowed the Grand Trunk Railway (GTR) access to Canadian Pacific Railway (CPR) lines, and vice versa, to the mutual benefit of both railways. A second interchange point was built in London, Ontario in 1904 between the same two companies' lines. However, at completion of the construction of this interchange point, the GTR refused to interchange traffic with CPR until the question of adequate remuneration was decided. Following this action on the part of GTR, the CPR petitioned the then Board of Railway Commissioners to order the GTR, under section 253 of the *Railway Act* (1903) to provide proper facilities for interchange and requested the determination of an adequate interswitching rate. The decision was reported in the case of *Grand Trunk Railway Company, Canadian Pacific Railway Company and the City of London* (6 Canadian Railway Cases 327). In its *decision* of July 25, 1905, the Board ordered the GTR and CPR to interchange traffic, as it considered it in

Company and the City of London (6 Canadian Railway Cases 327). Dans sa *décision* du 25 juillet 1905, la Commission ordonnait à la CGT et à CPR d'échanger leur trafic, puisqu'elle le jugeait utile dans l'intérêt public, et elle établissait le taux des manoeuvres à un cent par cent livres, les frais minimaux étant de cinq dollars par wagon. L'*ordonnance n° 605*, qui mettait cette décision en vigueur, a été portée en appel sans succès par la CGT devant la Cour suprême du Canada.

Suite à la décision relative au point d'échange à Londres, la Commission des chemins de fer du Canada a reçu de nombreuses plaintes sur les pratiques et les taux de manoeuvres inter-services. À l'issue de son enquête sur cette affaire, la Commission a publié, le 8 juillet 1908, l'*ordonnance n° 4988* (ultérieurement appelée l'*ordonnance générale n° 11*), suivant les recommandations de son préposé en chef de la circulation. Cette ordonnance prescrivait, à l'échelle nationale, que les manoeuvres inter-services soient effectuées à une distance d'au plus quatre milles du point d'échange et que le taux de ces manoeuvres soit fixé à un cent par cent livres. Les conditions et les taux prescrits dans l'*ordonnance générale n° 11* sont demeurés essentiellement les mêmes jusqu'en 1951, année où le taux a été augmenté de 50 p. 100 et porté ainsi à un cent et demi par cent livres, en vertu de l'*ordonnance n° 76886* de la Commission des chemins de fer du Canada. En 1965, la Commission a de nouveau publié la même ordonnance, sous le nom cette fois de l'*ordonnance générale T-12*. Les cas qui portent sur les manoeuvres inter-services sont nombreux, mais il n'est pas nécessaire de s'y reporter pour les fins de la présente décision.

b) Ordonnance générale T-12

En vertu de l'*ordonnance générale T-12*, tout expéditeur ou destinataire situé à une distance d'au plus quatre milles d'un point d'échange ferroviaire a accès aux services ferroviaires directs d'autres transporteurs ferroviaires, à un taux prescrit dans l'ordonnance, si ces transporteurs relèvent de la Commission. Le règlement actuel sur les manoeuvres inter-services oblige le transporteur de ligne à absorber au moins la moitié des frais de manoeuvres inter-services, mais il peut assumer jusqu'à 100 p. 100 de ces coûts.

the public interest and convenience, and set the rate at one cent per hundred pounds with a minimum charge of five dollars per car. *Order No. 605* giving effect to this decision was unsuccessfully appealed to the Supreme Court of Canada by the GTR.

Subsequent to the London decision, a large number of complaints were received by the Board regarding interswitching practices and rates. Upon the conclusion of the Board's investigation into this problem, *Order No. 4988* (later called *General Order No. 11*) was issued on July 8, 1908 based on the recommendations of the Board's Chief Traffic Officer. It adopted, as a nation-wide rule, an interswitching limit of four miles from the point of interchange and a rate of one cent per hundred pounds for those interswitching movements made within this distance. The rates and conditions prescribed by *General Order No. 11* remained basically unchanged until 1951 when the rate was increased by 50% to one and half cents per hundred pounds under the Board *Order No. 76886*. The Order was reissued, unchanged, as *General Order T-12* by the Board of Transport Commissioners in 1965. There are many other cases which dealt with interswitching but for the purpose of this decision reference to them is not needed.

(b) *General Order T-12*

Under the provisions of *General Order T-12*, a shipper or receiver, located within four miles of railway interchange points has access to direct rail service by alternative railway carriers at a rate prescribed in the order, if the carriers involved are subject to the Commission's jurisdiction. The present interswitching regulations require the line-haul carrier to absorb at least 50% of the interswitching charges but it may absorb as much as 100%.

Les manoeuvres inter-services effectuées au-delà de la limite de quatre milles ne sont pas assujetties aux dispositions de l'*ordonnance générale T-12*. La Commission a néanmoins le pouvoir de réglementer les frais applicables aux échanges de trafic effectués à une distance de plus de quatre milles d'un point d'échange, en vertu de l'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer*. Pour chacun de ces échanges, les compagnies ferroviaires déposent habituellement des taux spéciaux qui sont publiés comme articles distincts du tarif d'aiguillage, sous forme de manoeuvres locales. Ces taux s'appliquent uniquement à certaines gares, entre des points d'échange précis et des embranchements particuliers. Cependant, à certains points d'échange clés du réseau ferroviaire canadien, nombre d'expéditeurs se fient aux ententes de manoeuvres inter-services spéciales conclues entre les principales sociétés ferroviaires. Pour chacun de ces points d'échange, un taux de "manoeuvres inter-services spéciales" est publié, et un service d'aiguillage est offert à la discrétion du transporteur de tête de ligne sur les voies duquel se trouvent les points de départ ou de destination du trafic. Les taux de manoeuvres inter-services non assujettis à l'*ordonnance générale T-12*, y compris les taux de "manoeuvres inter-services spéciales", sont en général beaucoup plus élevés que les taux établis pour les points d'échange visés par l'*ordonnance générale T-12*. Par ailleurs, lorsqu'un transporteur et un expéditeur n'arrivent pas à négocier un taux de "manoeuvres inter-services spéciales" pour l'acheminement du trafic d'entier parcours depuis le point d'origine jusqu'au point de destination, l'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer* permet à la Commission d'établir un taux de manoeuvres inter-services maximum pour l'acheminement de ce trafic d'échange.

Interswitching beyond four miles is not subject to the provisions of *General Order T-12*. The Commission, nevertheless, may regulate charges for the interchange of traffic moving beyond the four mile limit of an interchange point by virtue of section 265 of the *Railway Act*. Normally, for distances exceeding the four miles from the point of interchange, special charges are provided by the railways in individual cases. Such charges are published in separate items of the switching tariff in the form of local switches. They apply only at specific stations, between specific interchanges and designated private sidings. However, at a number of key interchanges across the Canadian rail network, many shippers may rely upon special interswitching agreements negotiated between the major railways. For each such interchange point, a "special interswitching" charge is published and a switching service is maintained at the discretion of the terminal carrier on whose line the traffic originates or terminates. The rates for interswitching, not subject to *General Order T-12*, including the "special interswitching" rates, are typically much higher than those provided for locations qualifying for interswitching under *General Order T-12*. In the event the carriers and the shippers cannot, however, agree on a negotiated "special interswitching" rate for the purpose of providing a through traffic movement from origin to destination, section 265 of the *Railway Act* allows the Commission to set a maximum rate of interswitching for the carriage of such interchange movement.

c) Taux de manoeuvres inter-services à Montréal Est

En ce qui concerne les taux de manoeuvres inter-services à Montréal Est, tels qu'ils figurent dans le tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313, le C.T.C.F. a publié, conformément à la *décision 1981-02* du Comité de révision et à l'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer*, l'*ordonnance R-32218* datée du 19 mai 1981, dans laquelle il fixe les frais maximums au niveau en vigueur le 29 décembre 1980 et établi dans le tarif CTC (F)E4313 décrit aux articles 660, 670, 680,

(c) Montreal East Interswitching Rates

As to the impugned Montreal East interswitching rates, as found in Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313, the R.T.C. pursuant to Review Committee *decision 1981-02* and section 265 of the *Railway Act*, issued *Order R-32218* dated May 19, 1981 which sets the maximum charge at a level corresponding to that previously enforced on December 29, 1980 and the CNR Tariff CTC (F)E4313 formerly published in Items 660, 670, 680, 690, 700. The

690 et 700. Cette ordonnance a ensuite été modifiée par les *ordonnances R-33080* du 22 décembre 1981, *R-35338* du 29 juin 1983 et *R-36847* du 28 juin 1984 qui chacune prévoyait une augmentation des frais maximums applicables aux manoeuvres inter-services à Montréal Est.

d) Pouvoir de la Commission en matière d'échange de trafic

Les dispositions principales de la *Loi sur les chemins de fer* qui traitent de l'échange de trafic se trouvent aux articles 194, 263 et 265. Pour les fins de la présente décision, qu'il suffise de dire que l'article 194 porte principalement sur la construction de voies de raccordement entre les chemins de fer pour permettre l'échange de trafic. Quant aux articles 263 et 265, ils décrivent essentiellement les installations raisonnables et convenables que les transporteurs doivent fournir pour l'échange de trafic sur les lignes reliées auxquelles s'applique l'article 263, ou pour l'échange de trafic entre les voies respectives des transporteurs lorsque l'article 265 s'applique. En vertu du paragraphe 265(7), la Commission peut, pour les fins de cet article, spécifier les frais maximums qui peuvent être imposés par la compagnie ou les compagnies en ce qui concerne toute chose ainsi ordonnée par la Commission. En outre, le paragraphe 263(2) confère à la Commission le pouvoir de prescrire, lorsqu'il y a lieu, le prix par wagon que doivent exiger les compagnies et qui doit être payé pour l'échange du trafic sur des lignes reliées entre elles. Pour ce qui est des taux de manoeuvres inter-services à Montréal Est, le C.T.C.F. a fixé, conformément au paragraphe 265, les frais maximums que le transporteur de tête de ligne peut imposer pour l'échange de trafic à Montréal Est.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

En vertu de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, "tous les taux de transport de marchandises" doivent être compensatoires. La Commission peut rejeter tout taux de transport de marchandises qu'elle estime, après enquête, n'être pas compensatoire. Un taux de transport de marchandises est réputé compensatoire "quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause".

order was subsequently amended by *R.T.C. Orders R-33080* dated December 22, 1981, *R-35338* dated June 29, 1983 and *R-36847* dated June 28, 1984, each of which had the effect of increasing the maximum charge for interswitching at Montreal East.

(d) Commission's Authority with Respect to Interchange

The main provisions of the *Railway Act* which deal with interchange of traffic are found under sections 194, 263 and 265 of the *Railway Act*. For the purpose of this decision, suffice it to say that section 194 deals principally with the construction of physical connections between the railways, to enable traffic to be interchanged. Sections 263 and 265, on the other hand, are concerned primarily with the adequate and suitable accommodation that the carriers should provide for the interchange of traffic for those connecting lines to which section 263 applies, or for the interchange of traffic between the carriers' respective railways if section 265 is the appropriate section applicable thereto. According to subsection 265(7), the Commission may, for the purpose of this section, specify the maximum charge that may be made by the company or companies in respect of any matters so ordered by the Commission. As well, according to subsection 263(2), the Commission may from time to time determine the price per car that shall be charged by and paid for the interchange between the connecting lines. With respect to the Montreal East interswitching charges as noted earlier, the R.T.C., pursuant to section 265, set those maximum charges which the terminal carrier could charge in the performance of the interchange movements at Montreal East.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

Under section 276 of the *Railway Act*, "all freight rates" must be compensatory. The Commission may disallow any freight rate that, after investigation, it determines is not compensatory. Such a freight rate is deemed to be compensatory if "it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned".

Selon CN, un "tarif relevant d'arrangements spéciaux" qui régit l'aiguillage ou les manoeuvres inter-services entre compagnies de chemin de fer, est un "taux de transport de marchandises" au sens des articles 2, 274 et 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. CN fait donc valoir que CP n'a pas réussi à montrer qu'il y a là un point de droit contestable. Après avoir examiné attentivement ces articles de la *Loi sur les chemins de fer*, et surtout l'article 265, nous ne pouvons accepter l'interprétation que donne CN à l'article 265 en ce qui concerne les manoeuvres d'aiguillage liées à l'échange du trafic.

Il n'y a aucun doute que les "taux de manoeuvres inter-services spéciales" sont visés par la définition de "*toll*" ou "*rate*" prévue à l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il ne s'ensuit cependant pas que tous les "*toll*" ou "*rate*" ainsi définis sont des "taux de transport de marchandises" pour les fins de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Cet article ne prévoit pas que "tous les taux" doivent être compensatoires, mais bien que les "taux de transport de marchandises" doivent l'être en dépassant le coût variable du mouvement en cause. De la même façon, quoique tous les taux doivent être déposés et publiés, il ne s'ensuit pas nécessairement que tous ces taux doivent être compensatoires, puisque dans de nombreux cas, le taux publié doit être combiné avec un autre pour former un taux d'entier parcours. Les taux proportionnels sont des exemples communs de cette situation.

Bien que l'expression "taux de transport de marchandises" ne soit pas définie dans la partie "Interprétation" de la *Loi sur les chemins de fer*, il reste que l'article 274 nous donne une très bonne idée des caractéristiques de ces taux. D'après le paragraphe 274(1), une compagnie est autorisée à établir pour le transport de marchandises des tarifs de taux de catégorie, des tarifs de taux sur un produit désigné, des tarifs de taux de concurrence et des tarifs relevant d'arrangements spéciaux. Le paragraphe 274(5) définit les arrangements spéciaux comme étant, entre autres choses, les frais concernant l'aiguillage qui, de quelque façon, augmentent ou diminuent les frais à acquitter sur toute expédition, ou qui augmentent ou diminuent la valeur du service fourni par la compagnie. Nous sommes d'accord avec CN que si un taux d'aiguillage augmentait la valeur d'un service, il constituerait un arrangement spécial et,

According to CN, a "special arrangement tariff" governing switching or interswitching activities between railway companies is a "freight rate" within the meaning of sections 2, 274, and 276 of the *Railway Act* and, therefore, CN submits CP has failed to demonstrate that there is an arguable point of law in this regard. After careful review of those sections of the *Railway Act* and particularly section 265 of the *Railway Act* we cannot agree with CN's interpretation of section 276, with respect to switching movements involved in the interchange of traffic.

There is no doubt that "special interswitching rates" fall within the meaning of "toll" or "rate" as defined in section 2 of the *Railway Act*. However, it does not follow that any toll or rates so defined are "freight rates" for the purpose of section 276 of the *Railway Act*. This section does not state that "all rates" must be compensatory. On the contrary, it is only where there is "a freight rate" that such rate must be compensatory by exceeding its variable costs. As well, while all rates must be filed and published, it does not follow that all these rates must be compensatory, since in many instances the published rate must be combined with another rate to form a through rate. Proportional rates are common examples of this situation.

Even though the expression "freight rate" is not defined in the interpretation section of the *Railway Act*, section 274 gives us a very good idea of the characteristics of a freight rate. According to subsection 274(1), the tariffs that a railway company is authorized to issue as a freight rate are class rate tariffs, commodity rate tariffs, competitive rate tariffs, and special arrangements tariffs. Subsection 274(5) defines special arrangements as, among other things, those charges respecting switching that in any way increase or decrease the charges to be paid on any shipment or that increase or decrease the value of the service provided by the company. We would agree with CN that if a switching rate increased the value of the service provided, such rate would constitute a special arrangement and, therefore, could be construed as a freight rate. Such switching rate would be referred to as a "local switching rate". In our view such rate

conséquemment, un taux de transport de marchandises. Il serait considéré comme un "taux de manoeuvres locales". À notre avis, ce taux serait assujetti aux dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* puisqu'il constituerait un "taux de transport de marchandises" et devrait, par le fait même, être compensatoire. Cependant, il n'en va pas de même lorsque l'aiguillage fait partie d'un échange de trafic entre deux transporteurs.

Il n'y aucun doute que les taux de manoeuvres inter-services se rapportent à l'aiguillage. Cependant, lorsqu'il est prouvé que l'aiguillage fait partie d'un échange de trafic d'entier parcours, les frais applicables deviennent des frais de manoeuvres inter-services assujettis aux dispositions de l'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer*. Aux termes du paragraphe 265(2), la réception, l'expédition et la livraison du trafic d'entier parcours doit se faire à un tarif d'entier parcours. Les manoeuvres inter-services ne doivent donc pas être traitées comme des manoeuvres locales, mais plutôt comme faisant partie d'un mouvement d'entier parcours. Par conséquent, nous croyons que les législateurs préposés à la rédaction de l'article 276 n'avaient pas l'intention que chaque composante d'un taux de transport de marchandises soit examinée isolément, sans égard à l'ensemble de ce taux, et que l'on cherche à savoir si chaque partie du taux est compensatoire. En outre, cette interprétation reflète à notre avis l'intention du législateur lorsque le Parlement a déposé les articles 276 et 277 en 1967. Pour bien comprendre le contexte dans lequel ces articles ont été présentés, il importe de se reporter au *Rapport MacPherson* de 1961.

Comme il est noté dans ce rapport, les changements apportés aux transports depuis le début du siècle et surtout depuis les quarante dernières années ont ouvert plusieurs portes aux expéditeurs pour le transport de leurs marchandises, non seulement dans le secteur du rail, mais aussi dans celui de la route, l'eau, l'air, les pipelines, sans compter les diverses combinaisons de ces modes. Lorsque les options de transport ont commencé à se multiplier, on a dû se demander s'il convenait toujours de contrôler l'établissement des tarifs de la façon traditionnelle. La Commission Turgeon et la Commission d'enquête MacPherson se sont toutes deux penchées sur cette question. Le

would be subject to the provisions of section 276 of the *Railway Act* since it is a "freight rate" and, therefore, would have to be compensatory. However, it is quite different when such switching movement is part of an interchange of traffic between two carriers.

There is no doubt that interswitching charges are switching movements. However, when it can be ascertained that these switching movements are made part of an interchange of a through traffic movement, such switching charge becomes an interswitching charge subject to the characteristics of section 265 of the *Railway Act*. According to subsection 265(2) the receiving, forwarding or delivering of through traffic must be made at a through rate. The interswitching movement, therefore, must be treated not as a local switching movement but rather as part of the through movement. Accordingly, we believe that the legislators involved in drafting the provisions of section 276 did not intend that each component of a freight rate be examined in isolation from the whole of such a freight rate and that there be a determination made whether each part of the whole is compensatory. As well, such interpretation, in our view, reflects the legislator's intent when Parliament introduced in 1967 sections 276 and 277. To understand the context in which they were introduced, reference must be made to the *MacPherson Report* of 1961.

As noted by the *MacPherson Report*, changes in transportation conditions since the beginning of this century and more profoundly in the past 40 years had provided shippers with numerous alternatives to ship freight not only by rail but also by motor vehicle, water, air and pipeline, including various combinations of these. This growth of alternatives for shippers was the fundamental question of whether the traditional control of rate-making was still adequate. The Turgeon Commission and the MacPherson Royal Commission had both looked into these matters. The *MacPherson Report* and its recommendation with respect to rate structures became the cornerstone of the reform which Parliament

Rapport MacPherson et sa recommandation sur les structures tarifaires sont devenus la pierre angulaire de la réforme établie par le Parlement en 1967 avec la *Loi nationale sur les transports* et les modifications à la *Loi sur les chemins de fer*.

Les mesures traditionnelles destinées à protéger les expéditeurs contre la "discrimination" et à assurer que les sociétés ferroviaires établissent des "taux justes et raisonnables" étaient considérées saines en principe en période monopolistique, mais le *Rapport MacPherson* avance que la concurrence efficace fait perdre toute signification à ces principes:

> Persister dans une attitude qui impose des normes de conduite à un mode de transport et non à ses concurrents, c'est prendre une position olympienne, s'autorisant à déterminer le sort économique des industries et des régions.[1]

Compte tenu de ces changements, la Commission MacPherson était d'avis que, sous un régime de libre concurrence, il suffit de fixer la limite inférieure pour s'assurer qu'aucune entreprise ou qu'aucun mode de transport ne se livre à une concurrence déloyale ou à une guerre de tarifs marchandises, évitant ainsi toute possibilité de monopole ou de faillite d'un concurrent.

Nous notons également les remarques faites par le ministre des Transports de l'époque, M. Pickersgill, au cours des débats de la Chambre des communes tenus le 8 septembre 1966 :

> Au sujet de ces taux concurrentiels, je voudrais faire une déclaration très importante qui touche également une question mentionnée par l'honorable député : celle de la concurrence avec les camions. Ce projet de loi prévoit que le transport ferroviaire des marchandises ne doit pas s'effectuer à des taux non rémunérateurs; autrement dit, le prix de ce transport doit correspondre aux frais assumés par les chemins de fer. Cette disposition traduit précisément le fait que nous reconnaissons l'importance et la puissance des chemins de fer et qu'un grand

[1] *Rapport MacPherson*, volume 2, page 78

carried out by the introduction in 1967 of the *National Transportation Act* and amendments to the *Railway Act*.

The traditional measures to protect shippers against "discrimination" and to ensure that railways established "just and reasonable rates" which were considered sound in principle in the days of monopoly were considered, by the *MacPherson Report*, meaningless in an era of effective competition:

> to persist in a policy which forces standards of behaviour on one mode but not on its competitor is to assume an Olympian position, with powers to determine the economic fate of industries and regions.[1]

The basic position adopted by the MacPherson Commission, in light of these changed developments was that, under free competition, only the lower limit needed to be set to ensure that no firm or mode of transport would indulge in unfair competition and freight rate wars which might result in bankruptcy for a competitor or a monopoly situation.

Furthermore, we note the comments of Mr. Pickersgill, then Minister of Transport, during the House of Commons debate on September 8, 1966 who stated:

> There is one very important thing I should like to say about these competitive rates, and this also deals with another point made by the Right Hon. gentleman. I refer to the question of the competition with trucks. In this bill it is provided that the railways must not carry goods at unremunerative rates. In other words, they must charge what it costs the railway to carry the goods. This is put in precisely because we do recognize that the railways are large and powerful and that many of their competitors will not have the same economic bargaining power. Therefore

[1] *MacPherson Report*, volume 2, p. 63

nombre de leurs concurrents ne pourront pas négocier sur une base économique aussi avantageuse. C'est pourquoi, ils n'ont pas le droit d'exploiter ce service à perte pour que d'autres perdent leur clientèle.

they are not allowed to use loss leaders to put people out of business.

C'est donc dans cet esprit que nous devons analyser les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. À notre avis, un taux de transport des marchandises doit être compensatoire dans sa totalité et non dans chacune de ses composantes. Nous avons donc conclu que, pour les besoins de la présente décision, il nous faut examiner le taux de transport de marchandises dans sa totalité, comme partie intégrante d'un mouvement de transport de ligne, avant de décider s'il est compensatoire ou non. Les frais de manoeuvres inter-services sont tout simplement des composantes d'un taux de transport de marchandises et, de ce fait, ne doivent pas nécessairement être compensatoires. Après avoir étudié toutes les questions pertinentes, nous en concluons que le C.T.C.F. a commis une erreur de droit en décidant que les frais de manoeuvres inter-services étaient assujettis aux dispositions des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Thus, it is in this particular context that we ought to view sections 276 and 277 of the *Railway Act* and in our view the compensatory feature of a rate must go to the totality of a freight rate and not in each of its components. Therefore, we have concluded that for the purpose of this decision, a freight rate must be viewed in its entirety as part of a line-haul movement before determination may be made of whether the freight rate is compensatory. Interswitching charges are simply components of the total freight rate and, therefore, are not specifically required to be compensatory. Upon consideration of all matters, we conclude that the R.T.C. committed an error in law in determining that the interswitching charges were subject to the provisions of sections 276 and 277 of the *Railway Act*.

FRAIS MAXIMUMS

Ayant conclu que l'*ordonnance n° R-37470* du C.T.C.F. datée du 15 novembre 1984 est révisable parce qu'il y a eu erreur de droit, nous devons maintenant établir si les taux de manoeuvres inter-services imposés au point d'échange Hochelaga, rue Moreau pour l'échange, entre CP et CN, du trafic d'entier parcours en provenance ou à destination d'expéditeurs de Montréal Est devraient être régis par les frais maximums auxquels ces taux étaient assujettis avant la publication de l'*ordonnance R-37470* du C.T.C.F. ou bien par les frais maximums prévus dans l'*ordonnance générale T-12*.

MAXIMUM CHARGE

With our conclusion that R.T.C. *Order No. R-37470* dated November 15, 1984 is reviewable on the basis of an error in law, we have to determine if the interswitching rates through the interchange point at Hochelaga/Moreau St. for interchange of through traffic between CP and CN from or to Montreal East shippers should be governed by the maximum charge which these rates were subject to prior to R.T.C. *Order R-37470* issued, or by the maximum charge of *General Order T-12*.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'*ordonnance générale T-12* fixe les frais maximums pour les manoeuvres inter-services effectuées à une distance d'au plus quatre milles d'un point d'échange. Pour ce qui est des expéditeurs de Montréal Est, il est évident qu'ils se trouvent au-delà de la limite de quatre milles du point d'échange Hochelaga, rue Moreau et, conséquemment, que les frais maximums prévus dans l'*ordonnance générale T-12* ne s'appliquent pas à ces manoeuvres. Cependant, en vertu de

As noted earlier, *General Order T-12* sets the maximum charge for interswitching movement made within the four mile limit of an interchanging point. With regard to the Montreal East shippers, it is evident that they are outside the four mile limit of the Hochelaga/Moreau St. interchange point and, therefore, the maximum charge set forth in *General Order T-12* does not apply to these interswitching movements. However, the Commission, pursuant to section 265, may set a

l'article 265, la Commission peut établir un taux maximum pour les manoeuvres inter-services effectuées au-delà de la limite de quatre milles si les transporteurs n'ont pas négocié d'entente. C'était le cas des manoeuvres inter-services spéciales à Montréal Est lorsque le C.T.C.F. a établi en 1981 les frais maximums au niveau qui était en vigueur le 29 décembre 1980.

CP avance maintenant que les taux de manoeuvres inter-services en cause devraient être régis par les frais maximums prévus dans l'*ordonnance générale T-12*. À l'appui de cette allégation, elle soutient que les expéditeurs situés dans la limite de quatre milles de ce qu'on considère le "point d'échange de l'embranchement Vulcan" ont toujours eu droit aux frais de manoeuvres inter-services prescrits par l'*ordonnance générale T-12*. CP fait valoir qu'en vertu des dispositions de l'article 93 de la *Loi sur les chemins de fer*, CN est obligée de publier des taux de manoeuvres inter-services spéciales pour le trafic à Montréal Est, lesquels doivent reconnaître les droits et privilèges des expéditeurs de Montréal Est se rapportant au point d'échange de l'embranchement Vulcan, même si ce dernier a été aboli. Compte tenu des ententes conclues au fil des années pour l'échange de trafic à l'embranchement Vulcan, CP soutient que CN doit maintenir ces ententes en établissant des taux de manoeuvres inter-services conformes aux dispositions du tarif CNRE 9456-A de CN, les frais maximums étant régis par l'*ordonnance générale T-12*. De l'avis de CP, CN a continué pour un certain temps à publier un taux de manoeuvres inter-services spéciales comparable au taux réglementaire de manoeuvres inter-services, parce que l'article 93 de la *Loi sur les chemins de fer* l'y oblige.

CN soutient que bien qu'il existait un point d'échange à l'embranchement Vulcan, celui-ci n'était que pour le trafic échangé entre CN en tant que transporteur de ligne et la MTC en tant que transporteur de tête de ligne. CN indique que le point d'échange officiel entre CN en tant que transporteur de tête de ligne et CP comme transporteur de ligne est demeuré à la rue Moreau. Vu les circonstances particulières dans cette région, CN fait valoir qu'elle a continué de publier un tarif de manoeuvres inter-services spéciales pour le trafic à destination et en provenance du point d'échange réglementaire

maximum rate for those interswitching movements performed outside the four mile limit if a negotiated arrangement between the carriers is not agreed upon. Such was the case for the Montreal East special interswitching charges to or from Montreal East when the R.T.C. set in 1981 the maximum charges at the level previously in force on December 29, 1980.

However, CP now contends that the maximum charge that should govern such interswitching rate should be *General Order T-12*. In support of this contention, Canadian Pacific argues that shippers, located within four miles of what is considered to be the "Vulcan Siding interchange point", have always, historically, been entitled to the interswitching charges provided for in *General Order T-12*. CP submits that under the provisions of section 93 of the *Railway Act*, CN is obliged to publish special interswitching charges for Montreal East traffic that recognize the preservation of the Montreal East shippers' rights and benefits that arise out of the Vulcan Siding interchange point, even though such interchange point has been abolished. As a result of the development over the years of interchange arrangements at the Vulcan Siding, CP submits that CN must continue such arrangements by establishing interswitching rates in accordance with the provisions of Canadian National Tariff CNRE 9456-A, the maximum charges being governed by *General Order T-12*. In CP's view, CN's action, in continuing for a time to publish the special interswitching rate, which was comparable to the statutory interswitching rate, was done in recognition of CN's obligation to do so by virtue of section 93 of the *Railway Act*.

CN contends that although an interchange existed at Vulcan Siding, it was an interchange only for traffic exchanged between CN as a line carrier and the MTC as terminal carrier. CN submits that the official interchange point between CN as terminal carrier and CP as line carrier remained at Moreau St. CN submits that in recognition of the special circumstances prevailing in that area, it had continued to publish a special interswitching tariff to and from the official statutory interchange point at Hochelaga/Moreau Street. CN, therefore, submits that it fails to understand the CP argument

officiel de la Hochelaga, rue Moreau. Compte tenu de ce qui précède, CN affirme ne pas comprendre l'argument de CP concernant l'article 93 de la *Loi sur les chemins de fer*, puisque la situation n'a pas du tout changé.

Après avoir étudié attentivement les arguments de CP et le mémoire de CN à ce sujet, nous estimons fondée l'allégation de CP selon laquelle les expéditeurs à Montréal Est ont conservé les droits et les privilèges dont ils jouissaient à l'embranchement Vulcan, nommément que l'embranchement Vulcan soit considéré comme un point d'échange et que tout échange de trafic à cet endroit soit régi par l'*ordonnance générale T-12*. CP ne nous a cependant pas convaincus que les droits et privilèges se rapportant à l'embranchement Vulcan obligent CN à publier des taux spéciaux régis par l'*ordonnance générale T-12* en ce qui concerne les manoeuvres inter-services effectuées au point d'échange Hochelaga, rue Moreau. Bien que l'article 93 protège les droits et privilèges qui ont pu exister avant la fusion de deux compagnies ferroviaires, il ne crée aucun droit ou privilège qui n'existait déjà au moment de la fusion. Rappelons que, pour qu'il y ait eu des manoeuvres inter-services à l'embranchement Vulcan, soit par la Canadian Northern Quebec Railway (CNQR) soit par la Montreal Tramways Company (MTC), en vertu des dispositions de l'*ordonnance générale T-12*, le trafic devait être transféré de Hochelaga, rue Moreau à l'embranchement Vulcan. Poser que CN doit maintenant effectuer des manoeuvres inter-services entre Hochelaga, rue Moreau et des points situés à une distance d'au plus quatre milles de l'embranchement Vulcan, c'est manifestement attribuer un avantage qui n'existait pas au moment de l'acquisition de la ligne MTC par le CN. Bien que CN ait continué de publier pour Montréal Est des taux spéciaux de manoeuvres inter-services comparables aux taux prévus par la loi, rien ne prouve qu'elle l'a fait parce qu'elle y était obligée par l'article 93 de la *Loi sur les chemins de fer*. Par conséquent, nous concluons que le taux maximum applicable aux manoeuvres inter-services spéciales à Montréal Est ne devrait pas être régi par l'*ordonnance générale T-12*, mais plutôt par l'*ordonnance n° R-32218* du C.T.C.F. datée du 19 mai 1981 et modifiée par l'*ordonnance R-36846* du 28 juin 1984 ou, à vrai dire, par tout autre taux maximum que le C.T.C.F. établira à l'avenir.

relative to section 93 of the *Railway Act*, since a *status quo* situation exists.

After careful review of CP's arguments in this respect as well as the CN submission on this point, we conclude that there is merit to CP's argument that Montreal East shippers have preserved rights and benefits at the Vulcan Siding, such rights being among other things that the Vulcan Siding should be considered as an interchange point and that any interchange of traffic at this particular point should be governed by *General Order T-12*. However CP has not convinced us that such preserved rights and benefits at the Vulcan Siding create an obligation on the part of CN to publish special rates that would be governed by *General Order T-12* with respect to those interswitching movements occurring at the Hochelaga/Moreau St. interchange point. While section 93 protects rights and benefits which may have existed prior to an amalgamation between two railway companies, it does not create new rights and benefits which did not exist at the time of the amalgamation. It must be remembered that in order for traffic to have been interswitched at Vulcan Siding by either the Canadian Northern Quebec Railway (CNQR) or the Montreal Tramways Company (MTC) under the provisions of *General Order T-12*, such traffic had to be transferred from Hochelaga/Moreau St. to Vulcan Siding. To suggest that CN must now interswitch traffic from Hochelaga/Moreau St. to points within four miles of Vulcan Siding would clearly be a benefit which did not exist at the time of the purchase of the MTC line by CN. Although CN continued to publish special interswitching rates for Montreal East that were comparable to the statutory rate, there is no evidence that such interswitching rate is a recognition by CN of an obligation to do so under the provisions of section 93 of the *Railway Act*. Consequently, we conclude that the maximum rate applicable to the Special Montreal East interswitching should not be that governed by *General Order T-12*, but rather the maximum rate which the R.T.C. had established by R.T.C. *Order No. R-32218* dated May 19, 1981 as amended by R.T.C. *Order R-36846* dated June 28, 1984 or, for that matter, any other maximum charges the R.T.C. may establish in the future.

Le Comité a également étudié la requête en révision de Union Carbide Canada. Comme argument principal, Union Carbide avance qu'il est important, par principe, que les taux de manoeuvres inter-services soient raisonnables, si l'on veut réussir à bâtir un réseau de transport économique, efficient et concurrentiel. Après avoir étudié la requête de Union Carbide et la réponse de CN, le Comité conclut que les motifs avancés par Union Carbide ne justifient pas la révision de l'*ordonnance n° R-37470*, puisque la question de manoeuvres inter-services en général fait actuellement l'objet d'un examen continu du C.T.C.F.

DISSIDENCE - COMMISSAIRE J.G. DRAINVILLE

Je suis d'accord avec mes confrères que CP ne nous a pas convaincus que les frais maximums imposés pour les manoeuvres inter-services au point d'échange Hochelaga sont régis par l'*ordonnance générale T-12*. Je ne me rallie toutefois pas à leur avis en ce qui a trait à l'applicabilité des articles 2, 274, 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* au "tarif relevant d'arrangements spéciaux" qui régit les manoeuvres inter-services effectuées entre CN et CP à cet endroit.

Canadien Pacifique avance que le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur en décidant que les tarifs de manoeuvres inter-services spéciales exigibles à Montréal Est sont régis par l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. La compagnie soutient que les taux compensatoires prescrits par cet article s'appliquent à la "totalité" d'un taux marchandises, et non à l'une ou l'autre de ses composantes. Selon CP, c'est l'ensemble des composantes d'un taux de transport de ligne qui doit être compensatoire aux termes de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, et non chacune d'entre elles, isolément. Je ne suis pas d'accord avec la position de Canadien Pacifique. Il suffit d'ailleurs de lire l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* pour constater que CP fait fausse route. L'article 276 ne prescrit ni d'entendre le taux comme la somme de ses composantes ni d'examiner un taux de transport de ligne dans sa totalité lorsqu'il est jugé compensatoire. Compte tenu de ce fait et des dispositions de l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*, il est manifeste que les frais de

The Committee also considered the Application for Review of Union Carbide Canada. The basis of the Union Carbide application was that "it is an important matter of principle that in order to achieve an economic, efficient and competitive transportation system, interswitching charges must be reasonable". Upon consideration of Union Carbide's application and CN's answer thereto, the Committee concluded that the grounds raised by Union Carbide did not justify a review of *Order No. R-37470*, since the matter of interswitching in general is the object of an ongoing review by the R.T.C.

DISSENT - COMMISSIONER J.G. DRAINVILLE

I am in agreement with the conclusion of my confrères that CP has not convinced us that the maximum charge for interswitching movements occurring at the Hochelaga interchange point is governed by *General Order T-12*. However, I come to a conclusion which varies from that of my colleagues as to the applicability of sections 2, 274, 276 and 277 of the *Railway Act* in the case of the "special arrangement tariff" governing interswitching activities between CN and CP in that territory.

According to Canadian Pacific, the Railway Transport Committee erred when it found that special interswitching charges applicable at Montreal East came within the purview of section 276 of the *Railway Act*. Canadian Pacific says that the "compensatory" feature of the freight rate, as referred to in section 276 of the *Railway Act*, goes to the "totality" of a freight rate and not any single component thereof. As has been referred to, it was the submission of Canadian Pacific that it was the aggregate of the parts, namely the line-haul rate which must meet the compensatory requirement provided for in section 276 of the *Railway Act* and not the constituent parts thereof in isolation from each other. I do not agree. A plain reading of section 276 of the *Railway Act* does not, in my view, support such a position being taken by Canadian Pacific. Section 276 of the *Railway Act* does not prescribe that a rate is to be construed as a total aggregate of components that make up such a rate nor that it is the whole of a line-haul rate that must be considered when the same is viewed to be compensatory. This fact

manoeuvres inter-services en question constituent effectivement un "*toll*" ou "*rate*"* au sens de l'article 2 de la *Loi*.

Canadien Pacifique croit que les légistes qui ont rédigé l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* n'avaient pas l'intention que l'on examine chacune des composantes d'un taux de transport de marchandises, sans égard à l'ensemble de ce taux, et que l'on cherche à établir si chaque partie du taux est compensatoire. À mon avis, Canadien Pacifique a mal interprété l'intention de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* qui, en un mot, exige que tous les taux de transport de marchandises soient compensatoires. Puisque la *Loi sur les chemins de fer* définit "*toll*" ou "*rate*" comme étant entre autres un taux de manoeuvres, un tarif relevant d'arrangements spéciaux qui, de nature, s'applique aux manoeuvres ou aux manoeuvres inter-services entre compagnies de chemin de fer, doit être régi par lesdites dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Par conséquent, j'estime qu'en concluant qu'un tarif relevant d'arrangements spéciaux est un tarif "marchandises" au sens des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, le Comité des transports par chemin de fer a pris la bonne décision en ce qui a trait à la nature compensatoire du tarif, et qu'il n'a commis aucune erreur de droit en analysant ce tarif aux termes des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Canadien Pacifique soutient que les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquent pas lorsqu'il est tenu compte des dispositions de l'*ordonnance générale T-12* ou lorsqu'il s'agit de manoeuvres ou de manoeuvres inter-services spéciales. Je crois cependant que les frais dont il est question dans l'*ordonnance générale T-12* ne sont rien de moins qu'un

combined with the provisions of section 2 of the *Railway Act* make it clear that such charges (interswitching) do, in fact, fall within the scope of a "toll" or "rate" within the meaning of such section 2.

According to Canadian Pacific, the legislators involved in drafting the particular provision of section 276 of the *Railway Act*, did not intend that each component of a freight rate be examined in isolation from the whole of such a freight rate and a determination made whether each part of the whole was compensatory. It is my view, however, that Canadian Pacific has misinterpreted the intent of section 276 of the *Railway Act* which, simply put, makes it a mandatory requirement that all freight rates shall be compensatory and since the *Railway Act* has defined a "toll" or "rate" as including a switching charge, such a special arrangement tariff which, by its very nature, is applicable to switching or interswitching operations between railway companies must come within the scope of the said provisions of section 276 of the *Railway Act*. It is my view that the Railway Transport Committee, having viewed such a special arrangement tariff as being a "freight" tariff that is to be included within the scope of sections 276 and 277 of the *Railway Act*, has properly considered the same within the mandatory requirement regarding a determination as to the compensatory nature of such tariff and has not erred in law in construing the same within the scope of sections 276 and 277 of the *Railway Act*.

Although Canadian Pacific submits that such provisions of sections 276 and 277 of the *Railway Act* do not apply when consideration is being given to the provisions of *General Order T-12* or in respect of the special switching or interswitching arrangements, it is my view, however, that the charges referred to in *General Order T-12* are nothing more nor less than a

---

*Note du traducteur: L'argument basé sur l'interprétation des termes "*toll*" et "*rate*" dans la version anglaise de la *Loi sur les chemins de fer* perd son sens si on le fonde sur les équivalents employés dans la version française de cette loi. Nous avons donc jugé préférable de laisser les termes "*toll*" et "*rate*" dans le présent texte.

"*toll*" ou "*rate*", puisque ces termes mêmes reviennent dans le règlement et qu'ils sont effectivement visés par les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. Dans son mémoire au Comité de révision, Canadien National avance que l'article 276 s'applique "sauf dispositions différentes de la présente loi ...". Comme la loi ne prévoit aucune exception ni pour les frais de manoeuvres ou de manoeuvres inter-services prévus dans l'*ordonnance générale T-12* ni pour les frais de manoeuvres ou de manoeuvres inter-services relevant d'arrangements spéciaux, Canadien National soutient que l'article 276 s'applique aux frais de ce type. Dans sa réplique à l'intervention déposée par Canadien National contre sa requête en révision, Canadien Pacifique ne contredit pas l'allégation de Canadien National à cet égard.

Canadien Pacifique estime contraire à l'intérêt public de continuer à imposer un tarif publié dont il est fait mention dans l'*ordonnance générale T-12* et dont les frais sont jugés non compensatoires. Elle soutient que les frais de manoeuvres inter-services spéciales à Montréal Est ou ailleurs ne sont pas compensatoires, bien que l'ordonnance sur les manoeuvres inter-services existe depuis plus de 80 ans et qu'elle n'ait été révisée qu'une seule fois en 1951. À mon avis, l'enquête entreprise par le Comité des transports par chemin de fer en 1983 fournirait un cadre approprié pour débattre de grandes questions à ce sujet, par exemple pour établir si les taux ou les arrangements de manoeuvres inter-services sont conformes à l'intérêt public. Canadien Pacifique fait valoir que les taux de manoeuvres inter-services spéciales à Montréal Est soulèvent une "importante question de principe", au sens du sous-alinéa 85(1)b)(ii) des *Règles générales de la Commission*. Le Comité des transports par chemin de fer partage de toute évidence l'opinion de Canadien Pacifique puisqu'il a déjà entamé une enquête sur les taux de ce type. Cependant, pour les fins de la requête en révision, l'argument de Canadien Pacifique selon lequel les taux particuliers imposés à Montréal Est soulèvent une importante question de principe n'est pas acceptable, puisque la question déborde largement le simple taux en vigueur à Montréal Est.

"toll" or "rate" as these very terms are so employed in the regulations and do come within the scope of sections 276 and 277 of the *Railway Act*. In its submission to the Review Committee, Canadian National advances the argument that the provisions of section 276 apply "Except as otherwise provided by this Act ..." and since nowhere in the legislation is there an exception to switching or interswitching charges that are the subject matter of *General Order T-12* or such special switching or interswitching arrangements, the provisions of section 276 of the *Railway Act* apply to such charges. In its Reply to Canadian National's Answer to its Application for Review, Canadian Pacific does not disagree with Canadian National's submission on that issue.

Canadian Pacific submits that the continued existence of a published tariff of tolls as contained in *General Order T-12* which are perceived to be non-compensatory is contrary to the public interest. Canadian Pacific has submitted that the special interswitching arrangements whether at Montreal East or elsewhere are non-compensatory although the interswitching Order has been in existence for over 80 years and revised only once in 1951. It is my view that the inquiry commenced by the Railway Transport Committee in 1983 would be the proper forum at which broad questions related to such matters as whether interswitching rates or arrangements are being considered within the public interest could be given consideration by the Railway Transport Committee. Canadian Pacific has submitted that the question of "special interswitching rates" at Montreal East is an "important matter of principle" within the scope of subparagraph 85(1)(b)(ii) of the *Commission's General Rules*. There is no question but that the Railway Transport Committee is of a like view since it is already in the process of inquiring into such rates although, for the purpose of the Application for Review, Canadian Pacific's argument that the particular rates in Montreal East raise an important matter of principle is not acceptable since the important matter of principle goes beyond just the specific rate at Montreal East.

Conclusions

Dans son mémoire au Comité de révision, Canadien Pacifique avance que les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquent à un mouvement complet de transport de ligne et que le législateur n'a jamais eu l'intention de prévoir à l'article 276 de la *Loi* un "taux de transport de marchandises" soumis à l'examen du Comité des transports par chemin de fer. Autrement dit, Canadien Pacifique conclut qu'il faut examiner un taux marchandises globalement, comme partie intégrante d'un mouvement de transport de ligne avant de décider s'il est compensatoire ou non. Je suis cependant d'avis que l'interprétation de Canadien Pacifique selon laquelle un taux compensatoire doit être établi en tenant compte d'un taux de transport de ligne complet, n'est pas conforme au sens strict de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. En effet, cet article ne prescrit pas du tout d'examiner la "totalité" des composantes d'un taux marchandises de transport de ligne avant de décider s'il est compensatoire. Il porte plutôt que "tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires". Il est bien clair qu'aux termes de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, les taux de transport de marchandises, c'est-à-dire tous les taux marchandises, doivent être compensatoires. Les dispositions de l'article 2 de la *Loi* sont aussi claires dans la définition des termes "*toll*" ou "*rate*", qui englobe explicitement les manœuvres ainsi que "tout service se rattachant à l'industrie de voiturier ... au sujet du matériel roulant ou de l'usage du matériel roulant ...".

Par conséquent, j'estime qu'une lecture judicieuse des dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*, en l'occurrence des articles 2, 274, 276 et 277, révèle que le Comité des transports par chemin de fer a agi de la bonne façon en statuant que le tarif CNRE 9456-A du Canadien National et les manoeuvres inter-services spéciales effectuées à Montréal Est sont régis par les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il avait particulièrement raison en décidant que les taux des manoeuvres inter-services spéciales applicables à Montréal Est sont inférieurs aux niveaux compensatoires et qu'ils violent les dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Décider autrement ce serait ouvrir la voie à toutes sortes d'abus susceptibles

Conclusions

The crux of Canadian Pacific's submission to the Review Committee relates directly to its contention that sections 276 and 277 of the *Railway Act* apply to the whole of a line-haul movement and that it was never the intention of the legislation that section 276 of the *Railway Act* would contemplate a "freight rate" of itself being the subject matter of examination by the Railway Transport Committee. In other words, Canadian Pacific concludes that a freight rate must be viewed in its entirety as part of a line-haul movement before a determination may be made as to whether the freight rate may be viewed as being compensatory. It is my view, however, that Canadian Pacific's interpretation of what may be a compensatory rate as being one that must be determined in view of the whole of a line-haul rate is not in accordance with the plain meaning of the provisions of section 276 of the *Railway Act*. Section 276 does not speak of the "totality" of the components of a freight rate being related to a line-haul movement before a rate may be deemed to be a compensatory rate but, rather, that "... all freight rates shall be compensatory; ...". It is submitted the plain meaning of the words of the statute are clear that what is being referred to in section 276 of the *Railway Act* are freight rates that shall be compensatory, i.e. all such freight rates. The provisions of section 2 of the *Railway Act* are equally clear in the definition of "toll" or "rate" which by explicit definition includes "switching" and as well "any service incidental to the business of a carrier in connection with rolling stock or the use thereof".

It is my view, therefore, that a fair reading of the applicable provisions of the *Railway Act*, namely, sections 2, 274, 276 and 277 show that the Railway Transport Committee acted properly when it considered that the matter of Canadian National's Tariff CNRE 9456-A, and the special interswitching arrangements at Montreal East, fell within the ambit of sections 276 and 277 of the *Railway Act* and, more particularly, when it concluded that the special interswitching arrangements having application at Montreal East were below compensatory levels and not in accordance with the relevant provision of the *Railway Act*, namely section 276. To conclude otherwise could leave the door open to all kinds of abuses, which in turn could bring unfair competition to other

d'entrainer une concurrence déloyale pour les autres modes de transport et même de violer l'intérêt public à cet endroit. À mon avis, Canadien Pacifique n'a pas réussi à montrer que le Comité des transports de chemin de fer a commis une erreur de droit en publiant l'*ordonnance n° R-37470* conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les chemins de fer*.

modes of transportation and eventually act against public interest at that particular point. It is my view that Canadian Pacific has failed to show that the Railway Transport Committee committed an error in law when it proceeded as it did in issuing *Order No. R-37470* in accordance with the applicable provisions of the *Railway Act*.

ANNEXE I

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

ORDONNANCE N° R-37470

Le 15 novembre 1984

RELATIVE aux articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, (ci-après désignée "la *Loi*");

RELATIVE au tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et aux accords spéciaux de manoeuvres interréseaux qui s'appliquent à Montréal (Québec), (terminus de l'extrémité est), ci-après désigné "Montréal Est";

RELATIVE à l'*ordonnance n° R-32218* du Comité des transports par chemin de fer, datée le 19 mai 1981, telle que modifiée par les *ordonnances n^os R-33080* datée le 22 décembre 1981, *R-35338* datée le 29 juin 1983 et *R-36847* datée le 28 juin 1984; et

RELATIVE à une enquête menée sur des allégations citées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'effet que les taux applicables au trafic à Montréal Est sont au-dessous des niveaux compensatoires;

ATTENDU que les taux applicables au trafic à Montréal Est déterminés par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada comme étant non-compensatoires, ont été enquêtés par le Comité eu égard aux niveaux actuels du coût; et

ATTENDU que l'enquête a déterminé que les taux applicables au trafic à Montréal Est, sont au-dessous des niveaux compensatoires et ne sont pas en conformité avec les prescriptions de l'article 276 de la *Loi*.

Référence n° 50114

IL EST PAR LA PRÉSENTE ORDONNÉ CE QUI SUIT:

Les taux contenus dans le tarif CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada sont rejetés en vertu de l'article 277 de la *Loi*. Ces rejets entreront en

SCHEDULE I

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

ORDER NO. R-37470

November 15, 1984

IN THE MATTER OF sections 276 and 277 of the *Railway Act*, (hereinafter referred to as the "*Act*");

IN THE MATTER OF Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 and the special interswitching arrangements having application at Montreal, Quebec (east end terminals) hereinafter referred to as "Montreal East";

IN THE MATTER OF Railway Transport Committee *Order No. R-32218*, dated May 19, 1981, as amended by *Order Nos. R-33080* dated December 22, 1981, *R-35338* dated June 29, 1983 and *R-36847* dated June 28, 1984; and

IN THE MATTER OF an investigation into Canadian National Railway Company's allegations that the rates applicable on traffic at Montreal East are below compensatory levels;

WHEREAS rates applicable on traffic at Montreal East alleged by the Canadian National Railway Company to be non-compensatory, have been investigated by the Committee with regard to current cost levels; and

WHEREAS that investigation has resulted in the determination that rates applicable on traffic at Montreal East are below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Act*.

File No. 50114

IT IS HEREBY ORDERED THAT:

The rates contained in the Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC (F)E4313 are disallowed pursuant to section 277 of the *Act*. Such disallowance shall

vigueur sept (7) jours à partir de la date de la présente ordonnance. Nonobstant les prescriptions de l'article 275 (2) de la *Loi*, le transporteur devra remplacer et déposer de nouveaux taux satisfaisant les exigences de l'article 276 de la *Loi*, lesquels prendront vigueur concurremment avec le rejet ordonné dans la présente.

come into effect seven (7) days from the date of this Order, and notwithstanding the provisions of section 275 (2) of the *Act*, the carrier shall substitute and file new rates meeting the requirements of section 276 of the *Act*, to be effective concurrent with the disallowance ordered herein.

Relative à la requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada le 11 novembre 1985, en révision de l'ordonnance n° R-38568, datée du 16 octobre 1985.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 3 avril 1986 (Re)

Comité de révision

Dossier n°: 50353/85-15
Date de la décision: le 3 avril 1986

Transport par chemin de fer - Révision - Politique visant les dispositifs de sécurité aux passages à niveau - Admissibilité à des fonds de l'État.

*Le 11 novembre 1985, le Canadien National a déposé une requête en révision de l'*ordonnance du C.T.C.F. n° R-38568 *datée du 16 octobre 1985 visant l'installation de demi-lisses comme élément de protection supplémentaire au passage à niveau de la rue James à Orillia, Ontario.*

Décision: *Après une brève analyse de l'affaire, le Comité de révision (ci-après Comité) a conclu à l'absence de motifs de révision.*

Le Comité a jugé que la question de politique ne justifiait pas la révision et a déclaré que le changement de politique concernant les dispositifs de sécurité aux passages à niveau était nécessaire.

Par ailleurs, le Comité n'a pas accepté que l'installation de demi-lisses au passage à niveau susmentionné soit admissible au versement d'une contribution en vertu de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, *un passage à niveau public devant exister depuis trois ans à compter de la date exigeant l'ajout du dispositif de protection.*

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F. n°. R-29439, datée du 10 août 1979.
Ordonnance du C.T.C.F. n°. R-38568, datée du 16 octobre 1985.

In the matter of an application by Canadian National Railway Company dated November 11, 1985, for review of Order No. R-38568 of October 16, 1985.

Indexed as: Canadian National Railway Company, April 3, 1986 (Re)

Review Committee

File No.. 50353/85-15
Date of Decision: April 3, 1986

Railway transport - Review - Policy on protective devices - Eligibility to receive a contribution from federal funds.

On November 11, 1985, Canadian National Railway Company filed an application for review of R.T.C. Order No. 38568 *dated October 16, 1985 concerning the addition of short arm gates as additional protection at the level crossing of James Street in Orillia, Ontario.*

Decision: *After a brief analysis of the matter, the Review Committee (hereinafter Committee) found that no reason for review was put forth.*

The Committee held that the policy issue was not an appropriate ground for review and added that the changing of policy on protection devices at highway crossings was necessary.

On the other hand, the Committee felt that the installation of the short arm gates at the above-mentioned level crossing was not eligible for a contribution under federal funds pursuant to the Railway Relocation and Crossing Act, *since the public crossing had not been in existence for three years from the making of an order requiring the addition of the protection devices.*

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order No. R-29439, dated August 10, 1979.
R.T.C. Order No. R-38568, dated October 16, 1985.

Lois citées

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142.

DÉCISION

Le Comité de révision (ci-après Comité) a examiné, lors d'une récente réunion, cette requête du 11 novembre 1985 visant la révision de l'*ordonnance du C.T.C.F. n° R-38568* du 16 octobre 1985. Cette ordonnance modifiait une ordonnance antérieure datée du 10 août 1979 en ajoutant l'installation de demi-lisses comme élément de protection supplémentaire au passage à niveau de la rue James dans la ville de Orillia, dans la province de l'Ontario, au point milliaire 85,21 de la subdivision Newmarket.

Le panel du Comité, lorsqu'il s'est penché sur la question, a remarqué qu'aucun des motifs précisés dans les *Règles générales de la Commission canadienne des transports* n'avait été invoqué à l'égard de la révision. Le point contesté semblait être l'application rétroactive d'une politique modifiée à une question tranchée en vertu d'une autre politique en vigueur à l'époque, et l'admissibilité de l'installation de demi-lisses au passage à niveau de la rue James comme mesure de protection supplémentaire au versement d'une contribution du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*.

De l'avis du Comité, la question de politique ne justifie pas la révision étant donné qu'une politique est appelée à changer à mesure que les circonstances changent, et qu'empêcher l'application d'une politique modifiée à des questions tranchées en vertu d'une politique en vigueur au moment de la décision rendrait inutile toute révision des politiques. Le Comité a noté que le changement de la politique relative aux dispositifs de protection aux passages à niveau était nécessaire à la sécurité.

Pour ce qui est du financement et de l'argument selon lequel le C.T.F.C. a empêché la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) de toucher une

Statutes referred to

Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142

DECISION

At a recent meeting the Review Committee (hereinafter Committee) considered this application of November 11, 1985 for review of *R.T.C. Order No. R-38568* dated October 16, 1985. The order in question amended a previous order dated August 10, 1979 by adding short arm gates as additional protection to be installed at the level crossing of James Street, City of Orillia, Ontario, mile 85.21, Newmarket Subdivision.

In examining the matter, the Committee panel noted that none of the grounds specified in the *C.T.C. General Rules* was put forth as reason for review. What appeared to be at issue was the application, retroactively, of an amended policy to a matter resolved under a different policy in effect at the time of resolution and the eligibility of the additional protection of short arm gates at the level crossing of James Street to a contribution from federal funds pursuant to the *Railway Relocation and Crossing Act*.

The Committee felt that the policy issue was not an appropriate ground for review, as the establishment of a policy in their view should change as circumstances change, and to prevent the application of an amended policy to matters resolved by a policy in effect at the time of resolution would frustrate the purpose of revising policies. The Committee noted that the changing of policy on protective devices at highway crossings was necessary for safety purposes.

On the question of funding and with respect to the argument that the R.T.C. prevented the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) from receiving a contribution from the

contribution du gouvernement fédéral pour l'ajout de demi-lisses, le Comité a jugé que le passage à niveau public doit exister depuis au moins trois ans à compter de la date de l'ordonnance exigeant l'ajout de demi-lisses, pour qu'il y ait admissibilité à des fonds de l'État. Par conséquent, le Comité n'a pu accepter les arguments du CN selon lesquels l'installation des demi-lisses aurait été admissible à une contribution même si cette mesure avait été ordonnée une fois terminés les travaux prévus dans l'*ordonnance du C.T.C.F. n° R.T.C.-29439*. Donc, le Comité a arrêté qu'il n'y avait pas motif à révision.

federal funds for the addition of short arm gates, the Committee felt that the work could not have been eligible for a contribution under federal funds until the public crossing had been in existence for at least three years from the making of an order requiring the addition of short arm gates and consequently, the Committee could not agree with CN's contention that the installation of the short arm gates would have been eligible for a contribution even if the installation of the short arm gates had been ordered after the work ordered under *R.T.C. Order No. R-29439* had been completed. Consequently, the Committee found the latter ground to not be an appropriate ground for review.

Relative à la requête en révision présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada le 1er avril 1986, en vue de faire désigner les subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller comme des embranchements au sein de l'article 252 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 3 juin 1986 (Re)

Comité de révision: Lettre de D.W. Foley (secrétaire) à Mme José Luciani.

Date de la décision: le 3 juin 1986
Dossier n°: 50353/86-17

Transport par chemin de fer - Révision - Embranchements - Compétence.

Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) a refusé d'examiner la demande de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) visant à faire désigner les subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller comme des embranchements aux termes de l'article 252 de la Loi sur les chemins de fer. *Le C.T.C.F. a affirmé qu'il ne pouvait pas modifier la décision du Comité de révision (ci-après Comité) datée du 28 février 1985 déclarant que les dites subdivisions ne constituaient pas des embranchements. En conséquence, le CN a déposé la présente requête auprès du Comité.*

Décision: *Le Comité a conclu que le C.T.C.F. devait réexaminer la demande du CN car le Comité modal constituait l'instance compétente à ce faire.*

En l'occurrence, il ne s'agissait pas d'une requête en révision d'une décision rendue par le Comité mais bien d'une nouvelle demande visant à faire désigner les trois subdivisions mentionnées à l'intitulé comme des embranchements pour les motifs exposés par la requérante.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 252.

In the matter of an application for review filed by the Canadian National Railway Company on April 1, 1986, to have the Oyen, Rosetown and Drumheller Subdivisions designated as branch lines pursuant to section 252 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2.

Indexed as: Canadian National Railway Company, June 3, 1986 (Re)

Review Committee: Letter from D.W. Foley (Secretary) to Ms. José Luciani.

Date of Decision: June 3, 1986
File No.: 50353/86-17

Railway transport - Review - Branch lines - Jurisdiction.

The Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.) indicated that it could not proceed with the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) application to have the Oyen, Rosetown and Drumheller subdivisions designated as branch lines pursuant to section 252 of the Railway Act. *The R.T.C. felt that it was not empowered to dispose of an application to change or alter the Committee's decision dated February 28, 1985, which declared these subdivisions not to be branch lines. Accordingly, CN filed the current application with the Committee.*

Decision: *The Committee held that the R.T.C. should proceed with CN's application on the ground that the modal Committee was the proper forum.*

In the case at hand, CN's request was not considered an application to review a decision of the Committee but was a new application to have the above-mentioned subdivisions designated as branch lines for reasons expressed by the applicant.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 252.

DÉCISION

La présente fait suite à ma lettre du 24 avril 1986. Le Comité de révision a examiné la question mentionnée dans l'intitulé à sa réunion du 29 mai 1986. Il y a été décidé que le Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) serait tenu d'examiner la requête de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) étant donné que le Comité modal constitue l'instance compétente. De plus, le Comité de révision convient avec CN que la classification des lignes devrait faire l'objet d'une révision périodique, comme l'indique votre lettre du 24 décembre 1985.

On a donc demandé au C.T.C.F. de procéder à cette révision.

DECISION

Further to my letter of April 24, 1986, the Review Committee considered this matter at its meeting of May 29, 1986 deciding thereat that the Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.)should be directed to proceed with Canadian National Railway Company's (hereinafter CN) application on the ground that the modal Committee is the proper forum. Moreover, the Review Committee was in agreement with CN that the classification of lines is a matter to be reviewed periodically as per your letter of December 24, 1985.

Accordingly, the Railway Transport Committee has been requested to carry out the review.

ANNEXE A

Le 3 juin 1986

NOTE DE SERVICE À :

J. O'HARA
SECRÉTAIRE
COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

Désignation des subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller comme embranchements

Dans une lettre datée du 24 décembre 1985, le CN a demandé au C.T.C.F. de rendre une ordonnance désignant les subdivisions mentionnées en objet comme des embranchements au sens de l'article 252 de la *Loi sur les chemins de fer*. Le 24 janvier 1986, le C.T.C.F. a répondu qu'il ne jouissait pas des pouvoirs nécessaires pour traiter les requêtes déposées en vue d'obtenir la modification de décisions rendues par le Comité de révision. Il a par conséquent proposé au CN de déposer sa requête devant les instances compétentes.

Par suite de cette réponse du C.T.C.F., le CN a présenté, le 1er avril 1986, une requête au Comité de révision dans laquelle il réitérait sa demande de faire désigner les trois subdivisions en cause comme embranchements pour les motifs exposés dans sa lettre du 24 décembre 1985.

Le Comité de révision, lors de sa réunion du 29 mai 1986, a convenu que la classification des embranchements devait être revue périodiquement en raison de l'évolution du réseau de transport, et que cette révision relevait de la compétence du C.T.C.F. Le Comité de révision estimait donc que la requête du CN n'aurait pas dû être considérée comme une requête en révision, mais plutôt comme une nouvelle requête adressée au C.T.C.F. pour que soit revue la classification des trois subdivisions en cause.

Le Comité de révision a, par conséquent, ordonné que le cas soit à nouveau confié au C.T.C.F., étant donné que le comité modal

ANNEX A

June 3, 1986

MEMORANDUM TO:

J. O'HARA
SECRETARY
RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

Designation of the Oyen, Rosetown, and Drumheller Subdivisions as branch lines

By letter dated December 24, 1985, CN applied to the R.T.C. for an Order declaring the above-noted branch lines as branch lines within the meaning of Section 252 of the *Railway Act*. On January 24, 1986, the R.T.C. replied that it was not empowered to dispose of applications to vary decisions of the Review Committee, suggesting therefore that Canadian National select a "proper forum" in which to file its application.

Following R.T.C.'s response, Canadian National on April 1, 1986 applied to the Review Committee, reiterating its motion that the three Subdivisions be reviewed and reclassified as branch lines for the reasons set out in CN's letter dated December 24, 1985.

The Review Committee at its meeting of May 29, 1986 agreed with CN that the classification of branch lines is a matter to be reviewed periodically on account of the changing nature of the transportation system, this review being the responsibility of the R.T.C. By extension, therefore, the Review Committee felt that Canadian National's application should not have been considered as an application for review, but rather as a new application to the R.T.C. for reconsideration of the classification of these three branch lines.

The Review Committee therefore directed that the matter be referred back to the R.T.C. and that the latter should proceed with CN's

constitue en fait l'instance compétente qui devrait examiner la demande du CN ainsi que la classification des trois subdivisions.

Le Secrétaire du
Comité de révision,
D.W. Foley

c.c. Avocat général adjoint

application on the ground that the modal committee is the proper forum in which to consider this request and the classification of the three branch lines.

D.W. Foley
Secretary
Review Committee

c.c. A/Asst.Gen.Counsel

ANNEXE B

Le 24 janvier 1986

Monsieur Serge Cantin
Avocat général
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada
C.P. 8100, Succursale A
Montréal (Québec)
H3C 3N4

Objet : Requête du CN en vue d'obtenir la désignation des subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller comme embranchements

Monsieur,

Le C.T.C.F. a examiné votre lettre de requête datée du 24 décembre 1985. Ainsi que vous le dites dans cette lettre, le C.T.C.F., dans sa *décision* du 22 janvier 1979, a exclu les subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller du réseau principal du CN. En 1985, le Comité de révision a changé cette catégorisation lorsqu'il a décidé que ces subdivisions n'étaient pas des embranchements.

En demandant au Comité des transports par chemin de fer d'examiner la question et de désigner ces subdivisions comme embranchements, le CN demande essentiellement au C.T.C.F. de rouvrir l'affaire dont avait été saisi le Comité de révision et de prendre en considération de nouveaux faits. La désignation de ces subdivisions comme embranchements en vertu de l'article 252 ou d'un autre article de la *Loi sur les chemins de fer* équivaudrait à toutes fins pratiques à renverser la décision du Comité de révision arrêtant que ces subdivisions ne sont pas des embranchements. La loi habilitante ne permet pas au C.T.C.F. de donner suite à des demandes de modification ou d'annulation de décisions du Comité de révision. Par conséquent, nous vous conseillons de revoir votre demande en vue d'en saisir l'autorité compétente.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire du
Comité des transports par chemin de fer,

J. O'Hara

ANNEX B

January 24, 1986

Mr. Serge Cantin
General Solicitor
Canadian National Railways
P.O. Box 8100
Station "A"
Montreal, Quebec
H3C 3N4

Dear Sir:

Re: CN Application to Have Oyen, Rosetown and Drumheller Subdivisions Designated As Branch Lines

The R.T.C. has reviewed your letter application of December 24, 1985. As you state therein, in its January 22, 1979 *decision*, the R.T.C. excluded Oyen, Rosetown, and Drumheller from CN's main line network. This classification was changed in 1985 by the Review Committee who decided that these subdivisions were not branch lines.

In requesting the R.T.C. to review the matter and to declare Oyen, Rosetown and Drumheller to be branch lines, CN is essentially asking that the R.T.C. reopen the matter that was before the Review Committee and consider new evidence. Any declaration that these subdivisions are branch lines, whether it be under section 252 or any other section of the *Railway Act*, would, in effect, amount to an overturning of the Review Committee decision which declared these subdivisions not to be branch lines. The R.T.C. is not empowered by the governing legislation to dispose of applications to change, alter or vary decisions of the Review Committee. We suggest you review your application with a view to selecting the proper forum.

Yours truly,

J. O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee

Relative à cette requête présentée par Alert Airways Group en vue d'obtenir la révision de la décision du Comité des transports aériens n° WDA1986-74-9728, datée du 25 avril 1986.

Répertorié: Alert Airways Group (Re)

Comité de révision:

Date de la décision le 3 septembre 1986.
Dossier n°: 71/86-09

Transport aérien - Révision - Intérêt public - Concurrence.

Alert Airways Group (ci-après Alert) a déposé une requête en révision de la décision du Comité *des transports aériens (ci-après C.T.A.)* n° WDA 1986-74-9728 *visant les services d'affrètement dans la région de Fort McMurray.*

Décision: *Suite à une analyse détaillée de l'affaire, le Comité de révision (ci-après Comité) a jugé que la requérante n'avait aucunement démontré que le C.T.A. avait commis une erreur de fait ou de droit. Il a donc rejeté ladite requête.*

D'une part, le Comité a reconnu que la commodité et nécessité actuelles et futures du public justifiaient l'accroissement du service d'affrètement dans la région visée.

D'autre part, le Comité a déclaré que la décision *du C.T.C.F. était définitive et non révisable aux termes du paragraphe 56(3) de la* Loi nationale sur les transports, *Alert n'ayant pas démontré l'existence d'une erreur de fait.*

Le Comité a aussi noté que le C.T.A., titre de tribunal administratif, n'était pas lié par ses décisions antérieures. En outre, les critères régissant la remise des permis ont changé en raison de la nouvelle politique aérienne. Le Comité a donc affirmé que le présumé manque d'uniformité n'était pas un motif valable de révision.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° WDA 1986-74-9728, datée du 25 avril, 1986.

In the matter of an application by Alert Airways Group for review of Air Transport Committee Decision No. WDA 1986-74-9728, dated April 25, 1986.

Indexed as: Alert Airways Group (Re)

Review Committee

Date of Decision: September 3, 1986
File No.: 71/86-09

Air Transport - Review - Public interest - Competition.

Alert Airways Group (hereinafter Alert) applied for review of the Air Transport Committee (hereinafter A.T.C.) Decision No. WDA 1986-74-9728, *which concerned Charter Air service in the Fort McMurray area.*

Decision: *After a detailed analysis of the case at hand, the Review Committee (hereinafter Committee) held that the applicant had failed to disclose any error committed by the A.T.C. either in fact or in law. It therefore denied the application for review.*

On the one hand, the Committee found that an additional charter air service in the proposed area was required by the present and future public convenience and necessity.

On the other hand, the Committee stated that the A.T.C.'s Decision *was conclusive and not reviewable uner subsection 56(3) of the* National Transportation Act *since Alert did not show that the decision was based on erroneous facts.*

The Committee also noted that an administrative tribunal such as the C.T.C. was not bound by its previous decisions. Further, the test being applied in the granting of licences has changed due to the new air transport policy. Accordingly, the Committee submitted that the alleged inconsistency was an improper ground for a review application.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. WDA 1986-74-9728, dated April 25, 1986.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 56(3).

DÉCISION

Au cours de sa réunion du 2 septembre 1986, le Comité de révision (ci-après Comité) a examiné la requête en révision déposée au nom d'Alert Airways Group à l'égard de la *décision* susmentionnée, la réponse des avocats de McMurray Flight Centre Ltd et votre réplique du 4 juillet 1986.

De l'avis du Comité, la requête n'apportait aucun argument à l'appui de l'affirmation selon laquelle il y avait eu erreur de fait et de droit. Les arguments avancés mettent plutôt en cause la conclusion de fait du C.T.A., à savoir la nécessité d'accroître le service dans la région de Fort McMurray. À l'examen de la *décision* du 25 avril 1986, il appert que les points soulevés par Alert dans sa requête en révision avaient été portés à l'attention du C.T.A. au moment de la requête de McMurray.

Dans sa décision, le C.T.A., se fondant sur de nombreuses lettres d'appui à la requête, a formulé une conclusion de fait selon laquelle un service supplémentaire d'affrètement était nécessaire:

> Nous avons étudié tous les renseignements présentés et avons conclu que les deux titulaires de permis de la classe 4 basés à Fort McMurray ne répondent pas entièrement au besoin de services d'affrètement propres à ce centre.

De plus, le C.T.A. a tenu compte de l'effet nuisible que pourrait avoir un détournement du trafic, mais il a néanmoins conclu que la commodité et la nécessité actuelles et futures du public justifiaient d'autoriser le service proposé.

Alert a aussi allégué que le C.T.A. avait commis une erreur en rendant une décision qui, apparemment, ne semble pas correspondre aux décisions antérieures du C.T.A., nommément les *décisions n^{os} 6571* et *WDA-7519*. Comme l'a indiqué l'avocat de McMurray, il est reconnu qu'un tribunal administratif comme la C.C.T.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 56(3).

DECISION

At the Review Committee (hereinafter Committee) meeting held September 2, 1986, the application for review submitted on behalf of Alert Airways Group of the above-noted *Decision* was considered together with the Answer from the solicitors for McMurray Flight Centre Ltd. and your reply of July 4, 1986.

In the Committee's opinion, the review application did not advance any arguments in support of the contention of error of fact and law. Rather the arguments questioned the A.T.C.'s finding of fact, i.e., that there was a need for increased service in the Fort McMurray area. In examining the *decision* of April 25, 1986, it was apparent to the Committee that the issues raised by Alert in this application for review had been brought to the attention of the A.T.C. at the time of McMurray's application.

In its decision, the A.T.C., based on numerous letters in support of the application, made a finding of fact that additional charter air service was required:

> We have considered all the information presented and conclude that charter requirements at Fort McMurray are not entirely satisfied by the two existing Class 4 licensees based at Fort McMurray.

It is also submitted that the A.T.C. did take into account the potential deleterious impact of diversion of traffic but found, nonetheless, that the present and future public convenience and necessity dictated that the proposed service be approved.

Alert also claimed that the A.T.C. had committed an error by issuing a decision which, on its face, appears to be inconsistent with earlier A.T.C. decisions, namely *Decisions Nos. 6571* and *WDA-7519*. It is a well recognized principle, as stated by Counsel for McMurray, that an administrative tribunal such as the

n'est pas lié par ses décisions antérieures. En outre, le paragraphe 56(3) de la *Loi nationale sur les transports* prévoit ce qui suit:

> La décision de la Commission sur toute question de fait de sa compétence est obligatoire et définitive.

Par conséquent, nous soumettons respectueusement que la décision du C.T.A. selon laquelle les deux transporteurs en place ne pouvaient répondre à tous les besoins de service d'affrètement dans la région de Fort McMurray est définitive et ne peut être mise en cause par le processus de révision à moins que l'on puisse démontrer qu'elle s'appuie sur des faits erronés. Tel n'est par le cas ici, étant donné que tous les arguments sur lesquels se fonde la requête en révision avaient déjà été déposés devant le C.T.A. lorsque ce dernier a décidé d'approuver la requête de McMurray.

En outre, Alert soutient que la requête de McMurray n'indiquait pas un besoin pour le service, et:

> ...ne prouve aucunement l'existence d'une exigence réelle à l'égard du service proposé ou n'a pas démontré que les services en place pourraient se charger de ce trafic.

De toute évidence, Alert n'est pas au courant des critères actuels régissant la délivrance des permis qu'a demandés McMurray. Comme l'indiquait correctement la réponse de McMurray, le milieu de la réglementation a changé au cours des dernières années et l'on attache moins d'importance à l'aspect commodité et nécessité du public. On procède maintenant de façon plus libérale en raison de la politique énoncée par le gouvernement sur la question de la concurrence. Par conséquent, nous soumettons respectueusement que le présumé manque d'uniformité par rapport aux décisions antérieures du C.T.A. n'est pas un motif approprié pour une requête en révision et que tout examen devrait cesser immédiatement.

Pour toutes les raisons qui précédent, le Comité conclut qu'Alert n'a pas, dans sa requête en révision, démontré l'existence d'une erreur quelconque de fait ou de droit de la part du Comité des transports aériens. Par conséquent, le Comité rejette la requête en révision.

C.T.C. is not bound by its previous decision. Furthermore, section 56(3) of the *National Transportation Act* states that:

> The finding or determination of the Commission upon any question of fact within its jurisdiction is binding and conclusive.

It is therefore respectively submitted that the A.T.C.'s determination that the two existing carriers were unable to satisfy all the existing charter requirements in the Fort McMurray area is conclusive and is not challengeable by review proceedings unless it can be shown that the decision was based on erroneous facts. This argument cannot be made in the case at hand since all the arguments which form the basis of this application for review were before the A.T.C. when it decided to approve McMurray's application.

Further, Alert submits that the McMurray application did not reveal a requirement for the service, and:

> ... fails completely to prove a *bona fide* requirement for the proposed service, or to demonstrate that existing services cannot accommodate the traffic.

Obviously, Alert is unaware of the current test being applied in the granting of licences such as those sought by McMurray. As correctly stated in the answer of McMurray, the regulatory environment has changed in recent years and there is a less stringent emphasis placed on the requirement for public convenience and necessity. A more liberal test is being applied now, due to the government's stated policy on the issue of competition. Therefore, it is respectively submitted that the alleged inconsistency with earlier A.T.C. decisions is an improper ground for a review application and should not be considered further.

For all the above reasons the Committee concluded that Alert had failed in its application for review to disclose any error committed by the Air Transport Committee either in fact or in law. Accordingly, the Committee denied the application for review.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

Relative à une plainte déposée par le mécanicien de locomotive B. Freisting en vertu de la partie XI du Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains, concernant la mesure disciplinaire prise à son endroit par Canadien Pacifique Limitée le 4 avril 1986.

Répertorié: Freisting (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter et M. Lambert, C.P., c.r.

Ordonnance n°: R-40083
Date de l'ordonnance: le 4 décembre 1986
Date de la décision: le 26 novembre 1986
Dossier n°: 50186.44

Transport par chemin de fer - Plainte - Mesure disciplinaire - Procédure.

B. Freisting, mécanicien de locomotive, (ci-après plaignant) a déposé une plainte auprès du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) en vertu du Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains *(ci-après* Règlement SST*). Le plaignant désirait faire rayer de son dossier personnel la mesure disciplinaire prise contre lui par Canadien Pacifique Ltée (ci-après CP), à savoir l'imposition de vingt points de démérite à la suite de son refus de travailler le 10 mars 1986 à Kenora (Ontario). À l'encontre de cet appel, CP a soutenu que le Comité devait rejeter ladite plainte, le plaignant ayant décidé de se prévaloir de la procédure de grief et d'arbitrage prévue à la convention collective rédigée conformément aux stipulations de l'article 155 de* Code canadien du travail.

Décision: *Le Comité a accueilli l'appel. En vertu du paragraphe 85(1) du* Règlement SST, *le plaignant pouvait s'adresser au Comité afin d'obtenir un redressement dans le cas où il faisait l'objet de mesures disciplinaires pour avoir exercé son droit de refuser de travailler. Il importait peu que cette affaire soit à l'étude dans le cadre d'une procédure de grief et d'arbitrage régie par le* Code canadien du travail, *ce dernier n'étant pas la loi habilitante du* Règlement SST, *promulgué par la Commission canadienne des transports (ci-après C.C.T.).*

In the matter of a complaint made by Engineman B. Freisting pursuant to Part XI of the Operating Employees' Safety and Health Regulations in respect of the disciplinary action taken against this employee by Canadian Pacific on April 4, 1986.

Indexed as: Freisting (Re)

Railway Transport Committee: J. F. Walter and M. Lambert, P.C., Q.C.

Order No.: R-40083
Date of Order: December 4, 1986
Date of Decision: November 26, 1986
File No.: 50186.44

Railway transport - Complaint - Disciplinary action - Procedure.

Engineman B. Freisting (hereinafter complainant), lodged an appeal with the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) pursuant to the Operating Employees' Safety and Health Regulations *(hereinafter* OSH Regulations*). The complainant made this request to have the disciplinary action taken against him by Canadian Pacific (hereinafter CP) removed from his personal file, namely, the assessment of twenty demerit marks following his refusal to work on March 10, 1986 at Kenora, Ontario. In opposition to this request, CP submitted that the Committee should dismiss the complaint since the applicant had chosen to avail himself of the grievance and arbitration process under the provisions of the collective agreement which are consistent with the requirements of section 155 of the* Canada Labour Code.

Decision: *The appeal was granted. Pursuant to subsection 85(1) of the* OSH Regulations, *the complainant had the privilege of seeking redress from the Committee in instances where he was disciplined as a result of invoking his right to refuse work. The fact that this matter was considered within the grievance and arbitration framework of the collective agreement consistent with the requirements of the* Canada Labour Code *had no relevancy in this matter inasmuch as this Code was not the legislative authority for the formalization of the Canadian Transport Commission's (hereinafter C.T.C.)* OSH Regulations.

Le Comité a ensuite procédé à l'examen de l'affaire afin de déterminer si le plaignant avait un motif raisonnable de croire que l'utilisation ou le fonctionnement du train facultatif 4714 Est compromettait sa santé ou sa sécurité ou celle d'un autre employé. Au terme de cette étude, le Comité a jugé que l'exploitation dudit train contrevenait aux règlements de la C.C.T.; elle présentait un risque car les sablières de la locomotive n° 4714 ne fonctionnaient pas correctement. De plus, le Comité a estimé que CP n'avait pas présenté de preuve justifiant la mesure disciplinaire. Le Comité a donc conclu qu'une telle mesure contrevenait au Règlement SST et en a ordonné la radiation au dossier du plaignant.

Then, the Committee examined this matter to determine whether the complainant had reasonable cause to believe that the use or operation of the outgoing train Extra 4714 East constituted a danger to the safety or health of himself or another employee. The Committee was of the opinion that the operation of the said train was in violation of C.T.C. regulations; it constituted a danger because the sanders on locomotive unit No. 4714 were not operating in a safe manner. In addition the Committee noted that CP did not provide sufficient evidence justifying the disciplinary action. Consequently, the Committee held that such action was in contravention of the OSH Regulations *and accordingly issued an Order to remove it from the complainant's personal file.*

Lois citées

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 155.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 227.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 46.

Statutes referred to

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 155.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 227.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 46.

Règlements cités

Règlement sur le matériel de traction des chemins de fer (n° 0-21), C.R.C. 1978, vol. XII, chap. 1169, art. 26, 28.
Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains, DORS/83-450, art. 82, 83, 85.
Règlement unifié d'exploitation, C.R.C. 1978, vol. XIII, chap. 1175, mod. par DORS/84-256, règle 104D.

Regulations referred to

Railway Motive Power Equipment Regulations (No. 0-21), C.R.C. 1978, Vol. XII, c. 1169, ss. 26, 28.
Operating Employees' Safety and Health Regulations, SOR/83-450, ss. 82, 83, 85.

Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, Vol. XIII, c. 1175, as am. SOR/84-256, Rule 104(D).

ORDONNANCE

RELATIVE à une plainte déposée par le mécanicien de locomotive de Canadien Pacifique B. Freisting, en vertu de l'article 85(1) de la partie XI du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains* (C.C.T. 1983-7 Rail) concernant la mesure disciplinaire prise contre lui par Canadien Pacifique Limitée, le 4 avril 1986; et

RELATIVE à l'article 85(5)d) de la partie XI du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains* (C.C.T. 1983-7 Rail), où, en vertu de l'article 85(4), le Comité des transports par chemin de fer

ORDER

IN THE MATTER Of a complaint made by Canadian Pacific Engineman B. Freisting, pursuant to section 85(1) of Part XI of the *Operating Employees' Safety and Health Regulations* (C.T.C. 1983-7 Rail) in respect of disciplinary action taken against him by Canadian Pacific Limited on April 4, 1986; and

IN THE MATTER OF section 85(5)(d) of Part XI of the *Operating Employees' Safety and Health Regulations* (C.T.C. 1983-7 Rail) where, under section 85(4), the Railway Transport Committee (hereinafter "Committee")

(ci-après désigné "le Comité"), détermine que la compagnie ou le responsable a pris les mesures visées au paragraphe (1) sans raison valable, il peut ordonner à la compagnie d'annuler toute mesure disciplinaire prise contre l'employé touché par cette mesure.

APRÈS étude de la plainte et de toutes autres affaires pertinentes dont le Comité a pris connaissance et conformément à la décision du Comité s'y rapportant datée le 26 novembre 1986, laquelle est jointe en annexe I,

LE COMITÉ ORDONNE:

1. Que Canadien Pacifique Limitée annule les vingt (20) points de démérite imposés au mécanicien de locomotive B. Freisting, le 4 avril 1986 et enlève toute trace et toute mention de cette mesure disciplinaire du dossier personnel du plaignant; et

2. Que Canadien Pacifique Limitée confirme par écrit, au Comité, dans les quinze (15) jours de la date de la présente ordonnance que la mesure exigée à l'article 1 de cette ordonnance a été complétée.

DECISION

1.0 INTRODUCTION

Le 22 avril 1986, le mécanicien de locomotive Brian Freisting (ci-après plaignant) a interjeté appel auprès du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité), conformément à la *Loi nationale sur les transports* (ci-après LNT), à la *Loi sur les chemins de fer* (ci-après LCF) et à la partie XI du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains*, C.C.T. 1983-7 Rail (ci-après *Règlement SST*), en vue de faire radier de son dossier personnel la mesure disciplinaire prise contre lui par Canadien Pacifique Limitée (ci-après CP).

Le 4 avril 1986, CP informait le plaignant que vingt (20) points de démérite avaient été inscrits sur ses états de service pour retard inutile du train facultatif 4714 Est (404-08) à Kenora (Ontario) le 10 mars 1986. Le plaignant croit que CP lui a imposé cette pénalité non pas pour la raison invoquée ci-dessus, mais plutôt parce qu'il a refusé de quitter Kenora (Ontario) à

determines that a company or any person in charge has taken any action described in subsection (1) without just cause, the Committee may by order, require the company to rescind any disciplinary action taken against the employee affected by the action.

UPON consideration of the complaint and all other relevant matters of which the Committee has knowledge and in compliance with the Decision of the Committee in respect thereto dated November 26, 1986, which is attached as Schedule I,

THE COMMITTEE ORDERS:

1. That Canadian Pacific Limited rescind the twenty (20) demerit marks assessed against Engineman B. Freisting on April 4, 1986 and remove any trace and any mention of this disciplinary action from the complainant's personal file; and

2. That Canadian Pacific Limited provide written confirmation to the Committee within fifteen (15) days of the date of this Order that the action required in Clause 1 of this Order has been completed.

DECISION

1.0 INTRODUCTION

On April 22, 1986 Engineman Brian Freisting (hereinafter complainant) lodged an appeal with the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) pursuant to the *National Transportation Act* (hereinafter N.T.A.), *Railway Act* (hereinafter R.A.) and Part XI of the *Operating Employees' Safety and Health Regulations*, C.T.C. 1983-7 Rail (hereinafter *OSH Regulations*) to have the disciplinary action taken against him by Canadian Pacific (hereinafter CP) removed from his personal file.

On April 4, 1986 CP advised the complainant that his service record had been assessed twenty (20) demerit marks for unnecessary delay to train Extra 4714 East (404-08) on March 10, 1986 at Kenora, Ontario. The complainant is of the opinion that the penalty was given by CP not for the reason stipulated but rather due to the fact that he

bord de la locomotive n° 4714 parce que les sablières de cette dernière ne fonctionnaient pas en toute sécurité.

2.0 RÉSUMÉ DES FAITS

Le 10 mars 1986, M. B. Freisting, mécanicien du train facultatif 4714 Est en partance de Kenora (Ontario), indiquait au superviseur adjoint, Mécanique, que les sablières de toutes les locomotives du groupe de traction du train fonctionnaient sans arrêt, et demandait que ces dispositifs de sécurité soient réparés avant que le train quitte le triage. Peu après qu'il eut informé les employés du Service de la mécanique de ces défectuosités, le moteur de la locomotive de tête du train n° 4714 s'est arrêté.

Le coordonnateur du triage à Kenora a communiqué avec M. Freisting par radio pour connaître la raison du retard du train de marchandises à quitter le triage. Le plaignant lui a répondu que les employés du Service de la mécanique étaient en train de réparer les locomotives. Le coordonnateur du triage l'a rappelé à plusieurs autres reprises durant les minutes qui ont suivi, puis il a ordonné à M. Freisting de se présenter à la gare où on lui a demandé s'il était prêt à faire circuler le train avec des sablières qui ne fonctionnent pas ou qui fonctionnent sans arrêt. M. Freisting a répondu qu'il ne ferait circuler le train ni dans un cas ni dans l'autre. Le coordonnateur du triage a averti le mécanicien qu'il serait relevé de son service après que le train de marchandises aurait libéré la voie principale sud pour permettre l'arrivée du train n° 1 de VIA à Kenora.

Au cours des manoeuvres de triage de son train, M. Freisting a été informé par le superviseur adjoint, Mécanique, que les sablières fonctionnaient maintenant correctement. Au même moment, l'agent de train du facultatif 4714 Est annonçait au mécanicien que le moteur de la locomotive de queue n° 4721 s'était lui aussi arrêté. Dès les manoeuvres de triage du train achevées, M. Freisting a redemandé au coordonnateur du triage s'il pouvait dès lors se considérer libéré du service. Le coordonnateur du triage lui a répondu qu'il devait reprendre son tour de service dès que les superviseurs de la mécanique auraient remis en marche les deux locomotives diesel.

refused to depart from Kenora, Ontario on locomotive unit no. 4714 because the sanders on that particular unit were not operating in a safe manner.

2.0 SUMMARY OF EVENTS

On March 10, 1986 Mr. B. Freisting, engineman for outgoing train Extra 4714 East at Kenora, Ontario advised the Assistant Mechanical Supervisor that the sanders on all the locomotive units of his train were operating continuously and requested that these safety appliances be repaired before his train departed the yard. Shortly after notifying the mechanical staff of these defects, the engine on the leading unit of his train no. 4714 shut down.

The yard co-ordinator at Kenora, contacted Mr. Freisting by radio and inquired as to the reason the freight train was delayed leaving the yard. The complainant responded that the units were being worked on by the mechanical department. The yard co-ordinator made several more inquiries in the ensuing moments, then summoned Mr. Freisting to the station where the latter was asked whether he would operate the train with the sanders inoperative or operating continuously. Mr. Freisting replied that he would not operate the train in either case. The yard co-ordinator advised the engineman that he would be removed from service after the freight train was cleared of the south main track to allow for the arrival of VIA train no. 1 at Kenora.

During the process of yarding his train, Mr. Freisting was informed by the Assistant Mechanical Supervisor that the sanders were now working in proper order. At the same time, the trainman of Extra 4714 East notified the engineman that trailing unit no. 4721 had also shut down. Upon yarding the train Mr. Freisting again asked the yard co-ordinator if he was now removed from service. The yard co-ordinator replied that he was to continue his tour of duty as soon as the mechanical supervisors had restarted the two diesel units.

Le train facultatif 4714 Est était arrivé à Kenora (Ontario) à 15 h 40 le 10 mars 1986 et il en est reparti à 17 h 50.

3.0 RÉSUMÉ DE LA PREUVE PRÉSENTÉE

3.1 CANADIEN PACIFIQUE

Le 16 mai 1986, le Comité a transmis à CP copie de la lettre du plaignant du 22 avril 1986 et des documents d'accompagnement, et il lui a demandé de lui exposer avant le 13 juin 1986 les circonstances entourant la mesure de discipline prise à l'endroit de M. Freisting.

Dans un télex daté du 16 juin 1986, CP a saisi le Comité de ce qui suit:

> (traduction) Il est vrai que, le 4 avril 1986, CP Rail a attribué 20 points de démérite à M. Freisting pour avoir retardé inutilement le train facultatif 4714 Est à Kenora (Ontario) le 10 mars 1986. Cette mesure de discipline a été prise à l'issue d'une enquête exhaustive en bonne et due forme, menée par la compagnie en conformité avec la convention collective. Les déclarations annexées à la lettre que M. Freisting vous a envoyée en témoignent. Un grief a été déposé concernant cette mesure de discipline, dans une lettre de M. David McCann, président local de la Fraternité des mécaniciens de locomotives, datée du 10 avril 1986. Par conséquent, toute cette affaire est à l'étude dans le cadre de la procédure de grief et d'arbitrage prévue dans la convention collective.
>
> Si les parties ne réussissent pas à régler les griefs entre elles, l'affaire sera soumise à l'arbitrage en conformité avec la convention collective. Les clauses de la convention collective relatives à l'arbitrage et le processus d'arbitrage proprement dit sont conformes aux dispositions de l'article 155 du *Code canadien du travail*. Le *Code* stipule que toute convention collective doit contenir une clause visant le règlement définitif, par arbitrage ou autrement, de tous les

Extra 4714 East had arrived at Kenora, Ontario at 1540 hrs on March 10, 1986 and had left at 1750 hrs.

3.0 SUMMARY OF EVIDENCE PRESENTED

3.1 CANADIAN PACIFIC

On May 16, 1986, the Committee provided CP with a copy of the complainant's letter of April 11, 1986 with attachments and requested the railway company's submission by June 13, 1986 in respect of the circumstances surrounding this assessment of discipline against Mr. Freisting.

By telex dated June 16, 1986, CP filed the following submission with the Committee:

> It is true that on April 4, 1986 CP Rail assessed 20 demerit marks against Mr. Freisting for unnecessary delay to train Extra 4714 East at Kenora, Ontario on March 10, 1986. The assessment of these demerit marks was made following a full and proper company investigation in accordance with the collective agreement. This is reflected by the statements attached to Mr. Freisting's letter to you. By letter of April 10, 1986 from David McCann, Local Chairman of the Brotherhood of Locomotive Engineers, a grievance was presented with respect to the assessment of these 20 demerit marks. This entire matter is, therefore, being considered within the grievance and arbitration framework of the collective agreement.
>
> If the parties are unable to resolve the grievances between themselves then the matter will proceed to arbitration in accordance with the collective agreement. The provision for arbitration in the collective agreement, and the arbitration process itself, are consistent with the requirements of section 155 of the *Canada Labour Code*. The *Canada Labour Code* stipulates that every collective agreement shall contain a provision for final settlement, by

différends entre les parties à une convention collective ou entre les employés régis par une convention collective, concernant son interprétation, son application, son administration ou les violations présumées. La convention collective entre la Fraternité des mécaniciens de locomotives et Canadien Pacifique renferme une telle clause, tel que prescrit.

Comme le *Code canadien du travail* requiert qu'une convention collective renferme une clause relative à l'arbitrage, comme la convention collective visée dans la présente affaire contient effectivement pareille clause, et comme M. Freisting a décidé de se prévaloir de la procédure de grief et d'arbitrage en vertu de la convention collective, il ne convient pas que l'affaire soit maintenant examinée par la C.C.T. La Commission devrait rejeter la plainte de M. Freisting par souci d'éviter une multiplication des procédures relatives à une même affaire.

3.2 PLAIGNANT

Dans sa lettre du 22 avril 1966, M. Freisting explique que le retard du départ du facultatif 4714 Est doit être attribué à deux motifs, à savoir:

i) les sablières ne fonctionnaient pas correctement, et
ii) les deux locomotives diesel se sont arrêtées au cours de la réparation des sablières et elles ont dû être remises en marche par les employés du Service de la mécanique.

En ce qui concerne les sablières des locomotives, M. Freisting a fait remarquer au coordonnateur du triage qu'il serait contre-indiqué de faire circuler le train de marchandises dont les sablières fonctionnaient sans arrêt, parce que le mécanicien contreviendrait à la règle 104D du *Règlement unifié d'exploitation* de la C.C.T. où il est dit:

arbitration or otherwise, of all differences between the parties to or employees bound by the collective agreement concerning its interpretation, application, administration or alleged violation. Such a provision is contained, as required, in the collective agreement between the Brotherhood of Locomotive Engineers and Canadian Pacific.

Since the *Canada Labour Code* requires that a collective agreement contain an arbitration provision and since the collective agreement in this case does contain such a provision, and since Mr. Freisting has chosen to avail himself of this grievance ad arbitration process under the collective agreement the matter should not now be considered by the C.T.C. The C.T.C. should dismiss the complaint of Mr. Freisting in the interests of discouraging a multiplicity of proceedings in respect of exactly the same matter.

3.2 COMPLAINANT

In his submission of April 22, 1986 Mr. Freisting explains that the reason for the delay in the departure of Extra 4714 East should be attributed to two aspects:

(i) the sanders were not functioning in the proper manner;
(ii) two diesel units shut down during the repair of the sanders and this equipment had to be restarted by mechanical personnel.

In the case of the locomotive sanders, he pointed out to the yard co-ordinator that it would be improper to move the freight train when the sanders were operating continuously because the engineman would be in violation of Rule 104(D) of the C.T.C.'s *Uniform Code of Operating Rules* which reads as follows:

> Les locomotives ne doivent pas déverser de sable ni d'eau sur les aiguilles à ressort ou les aiguilles à manoeuvre électrique. (chapitre 1175)

De plus, le plaignant a insisté sur le fait que s'il faisait circuler le train sans sablières, il contreviendrait à l'article 28 de l'*Ordonnance générale 0-21* de la C.C.T., à savoir le *Règlement sur le matériel de traction des chemins de fer*, dont l'article 26 dit:

> Des appareils de sablage convenables devront être installés sur tout le matériel de traction automoteur et sur les autres engins du matériel roulant qui sont capables et de diriger et de commander la marche d'un train. Ces appareils devront être solidement fixés et être placés de façon à sabler les rails en avant des roues. (chapitre 1169)

M. Freisting n'a pas fourni de raisons ni fait de suppositions concernant l'arrêt soudain des moteurs des locomotives diesel du train de marchandises.

Pour justifier encore plus sa décision de refuser de prendre les commandes du train jusqu'à ce que les sablières fonctionnent correctement, le plaignant a joint à sa lettre du 22 avril 1966 la copie d'extraits de la transcription officielle de l'enquête publique de la C.C.T. concernant l'accident de l'autorail diesel à Wessex sur la subdivision Red Deer de CP le 23 mars 1965. À l'audience, le surintendant de la gare de Calgary a été contre-interrogé par l'avocat de la Commission, et le témoignage qui suit a été enregistré.

(traduction) Page 1113

Q. Maintenant prenons le cas d'un mécanicien qui constate sur une locomotive ou un autorail diesel une défectuosité comme celle relevée par le mécanicien Poile; est-ce qu'un mécanicien de CP a le pouvoir de refuser de partir à bord d'un train présentant une telle défectuosité?

R. Absolument.

> Sand must not be used nor water allowed to run from engine appliances over spring or power operated switches. (Chapter 1175)

Moreover, the complainant stressed the fact that if he were to move the train while the sanders were inoperative he would be in contravention of section 28 of C.T.C.'s *General Order 0-21* entitled *Railway Motive Power Equipment Regulations*. Section 28 reads as follows:

> Suitable sanding apparatus shall be located on all self-propelled motive power equipment and on other units of rolling stock capable of both leading and controlling train operation and shall be securely fastened and arranged to deliver the sand on the rails in front of the wheel contact. (Chapter 1169)

Mr. Freisting did not offer any reasons nor did he speculate as to why two diesel units of his freight train suddenly shut down.

In further support of the complainant's decision to refuse to take control of the train until the sanders were functioning properly, he attached to his letter of April 22, 1986 a copy of excerpts from the official transcript of C.T.C.'s Public Inquiry into the R.D.C. Mishap at Wessex on CP'S Red Deer Subdivision, March 23, 1983. At the hearing, CP's Superintendent of the Calgary terminal was being cross-examined by Commission counsel and the following testimony was recorded.

Page 1113

Q. Now with regard to a engineer finding a defect on a locomotive or a RDC, such as this found by engineman Poile, does an engineman on CP have the authority to refuse to depart with such a defect?

A. Absolutely.

Q. Ainsi donc, il appartient -- un mécanicien en aurait le pouvoir s'il jugeait imprudent de quitter la gare à cause de l'état du matériel à bord duquel il circule, ou peut-être des conditions atmosphériques pour quelque raison? Est-ce qu'un mécanicien a ce genre de pouvoir?

R. Eh bien, c'est -- lorsque vous parlez des "conditions atmosphériques", je pense que c'est une question de jugement et je n'en sais rien -- il y a très peu de conditions atmosphériques dans lesquelles les trains ne circulent pas; je ne pense donc pas qu'elles inquiéteraient un mécanicien dans la mesure où le chauffage fonctionne dans la cabine en hiver, où les essuie-glaces fonctionnent lorsqu'il pleut et où le pare-soleil est efficace lorsque le soleil brille. Je ne crois pas qu'elles entreraient en ligne de compte pour un mécanicien.

Page 1114

Q. Cependant, en ce qui a trait au matériel proprement dit, à l'autorail diesel ou à la locomotive, si un mécanicien croit remarquer ou apprend qu'il y a quelque chose qui compromet la sécurité, il a le pouvoir et, manifestement, la responsabilité de refuser de partir?

R. Il a la responsabilité de ne pas partir si une pièce d'équipement est défectueuse et qu'il le sait.

Q. Qu'en est-il des sablières qui ne fonctionnent pas? Est-ce là un point à cause duquel un mécanicien devrait refuser de partir?

R. À mon avis, il devrait refuser de partir. Je suppose que si vous parlez à un grand nombre de mécaniciens, et que, peut-être, une seule sablière ne fonctionne pas, ils partiront parce qu'ils se soucient du public et des marchandises qu'ils transportent; mais le matériel devrait être en bon état de marche lorsque le mécanicien part.

Q. So that it is up -- a engineer would have the authority if he felt it was unsafe to depart the terminal because of the condition of his equipment, or perhaps the weather conditions for some reason? Does an engineer have that type of authority?

A. Well, that is a -- when you say "weather" I think that is a judgement call and I don't know -- there are very few weather conditions the railway doesn't operate in, so I don't think the weather would have any concern to an engineman as long as the heater was working in the cab in the wintertime, the windshield wipers were working when it was raining, and the sun visor was there when the sun was shining; I don't think it would have an effect on a engineman.

Page 1114

Q. But as far as the equipment itself, the RDC or locomotive, if an engineer feels or learns of some unsafe condition he has the authority, and indeed the responsibility to refuse to depart?

A. He has the responsibility not to depart with that defective piece of equipment if he knows about it.

Q. What about the question of sanders not working; is that an item on which an engineer should refuse to depart?

A. It is my opinion he should refuse to depart. I guess if you talk to a lot of engineers, and maybe one sander is not working, and they will depart because of a conscientiousness of their concern for the public or the goods that they are hauling, but the equipment should be in proper working condition when he departs.

Q. Et vous placeriez les sablières parmi l'équipement de sécurité qui devrait fonctionner avant le départ du train?

R. À mon avis, les sablières font partie de l'équipement de sécurité du train.

Q. Ce que vous décrivez pour ce qui est des responsabilités des mécaniciens de refuser de partir, est-ce là une politique générale de CP?

R. Oui, ce l'est.

Q. Et cette politique est-elle en vigueur depuis longtemps?

Page 1115

R. Depuis trente-cinq ans, à ma connaissance.

MME BLOODWORTH: Je n'ai pas d'autres questions, Monsieur le Président. Merci M. Stroick.

LE PRÉSIDENT: Commissaire Chapman?

COMMISSAIRE CHAPMAN: Oui.

Votre déclaration, il y a un instant, selon laquelle les mécaniciens peuvent absolument refuser de quitter la gare s'ils constatent des défectuosités ---

LE TÉMOIN: Je pense que Mme Bloodworth a dit défectuosité qui touche à la sécurité.

COMMISSAIRE CHAPMAN: C'est vrai, une défectuosité qui touche à la sécurité. Vous souvenez-vous combien ont refusé de partir à cause d'une défectuosité qui touche à la sécurité?

LE TÉMOIN: Je ne suis au courant d'aucun incident qui ait été porté à mon attention, dans lequel nous avons envoyé une locomotive qui présentait une défectuosité influant sur la sécurité et que le mécanicien ait quitté la ville à son bord.

Q. And you would put sanders among the safety equipment that should be working before departure?

A. In my estimation, sanders are part of the safety equipment on the train.

Q. Is what you are describing with regard to engineers' responsibilities to refuse to depart, is that general CP policy?

A. Yes, it is.

Q. And has that been in effect for some time?

Page 1115

A. Thirty-five years that I know of.

MRS. BLOODWORTH: That is all the questions that I have, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Stroick.

THE CHAIRMAN: Commissioner Chapman?

COMMISSIONER CHAPMAN: Yes.

Your statement just now, to the extent that engineers can absolutely refuse to leave the terminal if they find defects ---

THE WITNESS: I think Mrs. Bloodworth said a safety defect.

COMMISSIONER CHAPMAN: Right, a safety defect; do you remember how many refused to leave because there has been a safety defect?

THE WITNESS: I don't know of any incident that has ever come back to my attention where we have dispatched a unit that had a safety defect and the engineman took it out of town.

Page 1116

COMMISSAIRE CHAPMAN: Existe-t-il une note de service ou une déclaration selon laquelle un mécanicien ne doit pas quitter une gare s'il trouve une défectuosité touchant à la sécurité?

LE TÉMOIN: Eh bien, je ne crois pas qu'il existe une note de service, mais le CS 44 leur prescrit certaines exigences en vertu du *Règlement sur les freins à air* qui requiert que, si l'un des éléments mentionnés dans ce CS 44 ne fonctionne pas comme il le devrait, je ne m'attendrais pas à ce que le mécanicien quitte la gare.

COMMISSAIRE CHAPMAN: Je suppose que cela ne se produira plus, n'est-ce-pas?

Merci. Je n'ai pas d'autres questions.

(Le soulignement est ajouté par le plaignant)

Le 14 juillet 1966, le Comité a envoyé par télex à M. Freisting une copie du document de CP daté du 16 juin 1966, et il lui a demandé de formuler ses observations avant le 26 juillet 1966 à l'égard de la position prise par la compagnie ferroviaire au sujet de sa lettre de plainte.

Le 24 juillet 1966, le Comité a reçu le communiqué suivant du plaignant.

> (traduction) Ma plainte à CP Rail en vertu de la partie XI du *Règlement* a été faite au moment de l'incident et suivie de la lettre que je vous ai adressée le 16 mai 1966. Je ne suis au courant d'aucune disposition de la convention collective du *Code canadien du travail* ou du ***Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains***, qui interdirait que ma plainte soit entendue par le Comité des transports par chemin de fer pendant que le grief que j'ai déposé en vertu de la convention collective suit son lent cours, souvent retardé, qui demande jusqu'à deux ans, sinon plus. La plainte que je vous ai adressée a été présentée à la Compagnie d'abord et le grief a été déposé par la suite. Je tiens à donner

Page 1116

COMMISSIONER CHAPMAN: Is there any memo or statement to that effect that an engineman was not to leave the terminal if they find a safety defect?

THE WITNESS: Well, I don't know of any memo, but the CS 44 gives them their requirements under the air brake rule which requires that if one of the items in that CS 44 does not function as intended, I wouldn't expect the engineman to leave the terminal.

COMMISSIONER CHAPMAN: I guess it will not happen anymore, will it?

Thank you, those are my questions.

(Emphasis added by complainant)

On July 14, 1986, the Committee telexed to Mr. Freisting a copy of CP's submission of June 16, 1986 and requested his comments by July 28, 1986 in respect of the position taken by the railway company concerning his letter of complaint.

On July 24, 1986 the Committee received the following communiqué from the complainant.

> My complaint to CP Rail under the *Regulations* Part XI was made at the time of the incident to them followed by my letter to you May 16, 1986 and I am not aware of any provision in the *Canada Labour Code* collective agreement or *Operating Employees' Safety and Health Regulations* that would prohibit my complaint being heard by the R.T.C. while my grievance under the collective agreement goes through its long often-delayed process lasting up to two years or more. My complaint to you was filed with the company first, the grievance second. I wish to proceed with the complaint and the grievance with the objective of settling this matter as quickly as possible. If I am wrong and I am prohibited by regulation in pursuing

suite à la plainte ainsi qu'au grief, afin de régler cette affaire le plus rapidement possible. Si j'ai tort et que je me vois interdire par un règlement de poursuivre ma plainte auprès de vous et mon grief en vertu de la convention collective, veuillez m'en informer. Personnellement, je crois qu'il est absolument impératif que le Comité des transports par chemin de fer fasse enquête sur cette affaire et qu'il se prononce une fois pour toute afin de créer un précédent.

4.0 RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTE DES EMPLOYES AFFECTES A L'EXPLOITATION DES TRAINS

Le 11 mai 1963, la C.C.T., en vertu de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports* et de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, promulgait le *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains* (C.C.T. 1983-7 Rail).

La partie XI du règlement susmentionné, intitulée "Sécurité au travail" est de première importance dans l'affaire à l'étude. Cette partie explique les conditions dans lesquelles un employé peut refuser de travailler et la procédure à suivre une fois qu'un employé a invoqué ce droit. De plus, elle contient une clause qui protège un employé qui se voit pénaliser à tort par son employeur en conséquence directe de l'exercice de ce droit.

Les dispositions de la partie XI du *Règlement* qui sont d'un intérêt particulier dans cette affaire sont les suivantes:

PARTIE XI - SÉCURITÉ AU TRAVAIL

82.(1) Sous réserve des articles 83 et 85, lorsqu'un employé a des raisons valables de croire

a) que l'utilisation ou le fonctionnement du matériel roulant, d'un dispositif ou d'un autre objet compromet sa sécurité ou sa santé ou celles d'un autre employé,

my complaint with you and my grievance under the collective agreement, please advise. Personally I believe it to be absolutely imperative that the R.T.C. investigate this matter and rule on it once and for all in order to set a precedent.

4.0 OSH REGULATIONS

Effective May 11, 1983 the C.T.C., pursuant to section 46 of the *N.T.A.* and section 227 of the *R.A.* promulgated the *OSH Regulations* (C.T.C. 1983-7 Rail) respecting the safety and health of employees engaged in the running and operating of trains.

Of primary importance in this case under consideration is Part XI of the *OSH Regulations* which deals with "Employment Safety". In this part, it is explained under what conditions an employee may refuse to work and the proper procedures to follow once an employee has invoked this right. Moreover, it contains a provision which offers protection to an employee who is wrongly penalized by his employer as a direct result of having exercised this right.

The portions of Part XI of the *OSH Regulations* which are of particular interest in this matter are as follows:

PART XI - EMPLOYMENT SAFETY

82.(1) Subject to sections 83 and 85, where an employee has reasonable cause to believe that

(a) the use or operation of any rolling stock, device or other thing constitutes a danger to the safety or health of himself or another employee, or

b) que des conditions dans un endroit donné compromettent sa sécurité ou sa santé ou celles d'un autre employé,

il doit en faire rapport au responsable qui émettra les instructions appropriées pour éliminer les risques de danger.

83. Le Comité peut, sur demande conjointe des parties à une convention collective, et s'il est convaincu que la convention contient en matière de sécurité ou de protection de la santé des employés visés, des dispositions au moins aussi efficaces que celles de l'article 82, exclure par ordonnance les employés de l'application de l'article 82 pour la durée de la convention:

85.(1) Sous réserve du paragraphe (3), un employé peut formuler une plainte par écrit au Comité si par suite du rapport qu'il dépose conformément à l'article 82, ou à cause de son refus d'utiliser ou de faire fonctionner un objet ou de travailler dans un endroit, conformément au paragraphe 82(2) ou (4), la compagnie ou le responsable le suspend ou le renvoie ou lui impose une pénalité, y compris le refus de le rémunérer pour une période au cours de laquelle il aurait travaillé s'il n'avait pas été ainsi suspendu, renvoyé ou pénalisé.

(2) Une plainte formulée en conformité avec le paragraphe (1) doit être présentée au Comité

a) dans les trente jours suivant la date à laquelle l'employé a pris connaissance des mesures ou des circonstances ayant suscité la plainte; ou
b) dans les trente jours suivant la date à laquelle, selon le Comité, l'employé aurait dû être informé des mesures ou des circonstances ayant suscité la plainte; ou

c) dans le délai autorisé par le Comité.

(3) Un employé ne peut pas présenter une plainte en vertu du présent article s'il ne

(b) a condition exists that constitutes an imminent danger to the safety or health of himself or another employee

he shall report the matter to the person in charge who shall issue appropriate instructions to ensure a safe operation.

83. The Committee may, on the joint application of the parties to a collective agreement, if satisfied that the agreement contains provisions that are at least as effective as the provisions under section 82 in protecting the employees to whom the agreement relates from danger to their safety or health, exclude by Order, the employees from the application of section 82 for the period during which the agreement remains in force.

85.(1) Subject to subsection (3) an employee may make a complaint in writing to the Committee where, as a result of making a report pursuant to section 82, or refusing to use or operate any thing or to work in any place pursuant to subsection 82(2) or (4), a company or any person in charge, suspends, discharges or imposes any other penalty including the refusal to pay the employee's remuneration in respect of any period of time that he would have worked, if he were not so suspended, discharged or penalized.

(2) A complaint made pursuant to subsection (1) shall be made to the Committee

(a) not later than 30 days from the day on which the employee knew of the action or circumstances giving rise to the complaint; or
(b) not later than 30 days from the day on which, in the opinion of the Committee, the employee ought to have known of the action or circumstances giving rise to the complaint; or
(c) after such further period as the Committee may authorize.

(3) An employee may not make a complaint under this section if he has failed

s'est pas conformé aux exigences des paragraphes 82(1), (2) et (4) en ce qui concerne l'objet de la plainte.

(4) Sur réception d'une plainte formulée en vertu de la présente partie, le Comité peut aider les parties concernées à régler la question; si la plainte n'est pas réglée dans un délai que le Comité juge raisonnable dans les circonstances, le Comité entend et résoud la question.

(5) Lorsque le Comité détermine, en vertu du paragraphe (4), que la compagnie ou le responsable a pris les mesures visées au paragraphe (1) sans raison valable, il peut ordonner à la compagnie

a) de réintégrer dans ses fonctions tout employé touché par ces mesures;

b) de reprendre tout ancien employé touché par ces mesures;

c) de verser à tout employé ou ancien employé touché par ces mesures une compensation ne dépassant pas la somme qui selon le Comité, équivaut à la rémunération que la compagnie aurait versée à l'employé ou à l'ancien employé si ces mesures n'avaient pas été prises;

d) d'annuler toute mesure disciplinaire et de verser à tout employé touché par ces mesures une compensation ne dépassant pas la somme qui, selon le Comité, équivaut à l'amende ou toute autre pénalité que la compagnie lui a imposée.

Pour ce qui est de l'article 83, aucune ordonnance pareille n'a été émise dans cette affaire.

5.0 CONSTATATIONS

Le Comité n'est pas d'accord avec la position de CP selon laquelle il ne devrait pas examiner cette affaire plus avant parce que le plaignant a décidé de se prévaloir de la procédure de grief et d'arbitrage prévue dans la convention collective. Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans la

to comply with subsections 82(1), (2) and (4) in relation to the matter of the complaint.

(4) On receipt of a complaint made under this Part, the Committee may assist the parties to settle the complaint and, where it is not settled within such period as the Committee considers to be reasonable in the circumstances, it shall hear and determine the complaint.

(5) Where, under subsection (4), the Committee determines that a company or any person in charge has taken any action described in subsection (1) without just cause, the Committee may by order, require the company to

(a) return to the duties of his employment, any employee of the company who has been affected by the action;

(b) reinstate any former employee affected by that action;

(c) pay to any employee or former employee affected by the action compensation not exceeding such amount as, in the opinion of the Committee, is equivalent to the remuneration that would, but for the action, have been paid by the company to that employee or former employee;

(d) rescind any disciplinary action taken and pay compensation to any employee affected by the action not exceeding such amount as, in the opinion of the Committee, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the employee by the company.

Insofar as section 83 is concerned, no such Order was issued in this case.

5.0 FINDINGS

The Committee disagrees with the CP's position that we should not consider this matter any further because the appellant has chosen to avail himself of the grievance and arbitration process under the provisions of the collective agreement. As we indicated earlier in this

présente décision, la C.C.T. a promulgué en mai 1983 le *Règlement sur la santé et la sécurité des employés affectés à l'exploitation des trains*. Ce règlement, édicté en vertu de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports* et de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, pose certaines exigences que doivent suivre les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Comité, et il décrit la procédure applicable pour résoudre les plaintes ou les litiges découlant de l'exercice par un employé de son droit de refuser de travailler. Le paragraphe 85(1) de ce règlement donne aux employés le privilège de demander un redressement au Comité dans les cas où ils font l'objet de mesures de discipline pour avoir exercé ce droit. Le fait qu'une procédure de grief et, peut-être, d'arbitrage soit en cours ne soustrait pas cette affaire à notre compétence. Le Comité est saisi d'une requête de bonne foi, faite en conformité avec ses règlements. Les renvois de CP au *Code canadien du travail* ne sont pas pertinents dans cette affaire, puisque le *Code* n'est pas la loi habilitante du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains* qu'a promulgué la C.C.T.

L'autre point à considérer dans cette affaire est de savoir si le plaignant a un motif raisonnable, dans les circonstances, de croire que l'utilisation ou l'exploitation du train facultatif 4714 Est présentait un danger pour sa santé ou sa sécurité ou celle d'un autre employé.

Après examen des extraits de la transcription des témoignages déposés au cours de l'enquête Wessex, nous ne pouvons qu'être d'accord avec la décision prise par M. Freisting le 10 mars 1986 à Kenora (Ontario). Il semble y avoir peu de doute que M. Freisting, le 10 mars 1986, avait un motif raisonnable de croire que l'exploitation du train facultatif 4714 Est présentait un risque, qu'elle était contraire à la politique de la compagnie de chemin de fer et qu'elle contrevenait aux règlements de la C.C.T. Le refus du plaignant de travailler dans ces conditions est louable, car il démontre un sens des responsabilités, un jugement éclairé et de la ténacité malgré les pressions exercées par le personnel de surveillance de la compagnie de chemin de fer. Rien dans la preuve ne permet de supposer qu'il n'agissait pas de bonne foi, et le seul point qui reste à examiner est de savoir si M. Freisting a fait rapport de ce risque à son surveillant d'une façon raisonnable et

Decision, in May, 1983 the C.T.C. promulgated a set of *OSH Regulations* for rail employees operating trains. These *Regulations*, made pursuant to section 46 of the *N.T.A.* and section 227 of the *R.A.*, set out certain requirements to be followed by railway companies subject to the Committee's jurisdiction and detailed a procedure applicable to the resolution of complaints or disputes arising from an employee having exercised his right to refuse work. Section 85(1) of these *Regulations* allows employees the privilege of seeking redress from the Committee in instances where they are disciplined as a result of invoking their right to refuse work. The fact that there is a grievance and potential arbitration process currently in progress does not remove this matter from our jurisdiction. The Committee is seized with a *bona fide* request made pursuant to our *Regulations*. CP's references to the *Canada Labour Code* have no relevancy in this matter inasmuch as this *Code* was not the legislative authority for the promulgation of the C.T.C.'s *Operating Employees' Safety and Health Regulations*.

The next issue to be considered in this matter is whether the complainant had reasonable cause in the circumstances to believe that the use or operation of Extra 4714 East constituted a danger to the safety or health of himself or another employee.

After considering the excerpts of the Wessex transcripts we would have to agree with the decision made by Mr. Freisting on March 10, 1986 in Kenora, Ontario. There seems little doubt that Mr. Freisting on March 10, 1986 had reasonable cause to believe that the operation of Extra 4714 East constituted a danger, was contrary to railway policy and in violation of C.T.C.'s regulations. His refusal to work under these circumstances was commendable in that it showed a sense of responsibility, good judgement and steadfastness notwithstanding the pressure he was getting from railway supervisory personnel. There is no evidence to suggest that he was not acting in good faith and the only matter left to consider is whether Mr. Freisting reported this unsafe condition to his supervisor in a reasonable and adequate manner. From the formal statement taken by Mr. Freisting's employer, it is clear that he met this particular requirement when he notified the Assistant

appropriée. D'après la déclaration officielle prise par l'employeur de M. Freisting, il est clair que ce dernier a satisfait à cette exigence particulière lorsqu'il a informé le superviseur adjoint, Mécanique, de la défectuosité des sablières et que les employés du Service de la mécanique ont pris sur le champ des mesures pour remédier à la situation dangereuse.

Mechanical Supervisor of the problems with the sanders and the mechanical staff took immediate action to remedy the hazardous situation.

En ce qui a trait au délai prescrit à l'alinéa 85(2)b) concernant le dépôt d'un tel appel auprès du Comité, M. Freisting a aussi satisfait à cette exigence puisque CP a avisé le plaignant des mesures disciplinaires prises à son endroit le 4 avril 1986 et que l'employé a soumis sa plainte au Comité dans une lettre datée du 22 avril 1986.

In respect of the time-frames specified in section 85(2)(b) for the filing of such an appeal with the Committee, Mr. Freisting also met this requirement as CP advised the appellant of the disciplinary action on April 4, 1986 and he submitted his complaint to the Committee by letter dated April 22, 1986.

Selon le paragraphe 85(3) du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains*, une plainte de cette nature ne peut pas être présentée si l'employé ne se conforme pas aux paragraphes 82(1)(2) et (4) concernant l'objet de la plainte. Comme il a été indiqué précédemment, le plaignant avait un motif raisonnable de croire qu'il y avait un danger et il a fait rapport du problème au représentant de l'employeur pour qu'il y soit porté remède. Par conséquent, le plaignant a satisfait aux exigences du paragraphe 82(1). Il n'est pas nécessaire d'examiner la conformité aux paragraphes 82(2) et (4) étant donné que des mesures immédiates ont été prises par le superviseur adjoint, Mécanique, pour remédier à la lacune de sécurité.

In section 85(3) of the *OSH Regulations*, it is stated that a complaint of this nature may not be made if the employee fails to comply with section 82(1)(2) and (4) in relation to the matter of the complaint. As previously indicated, the complainant had reasonable cause to believe that a danger existed and he reported the safety problem to the employer's representative for remedy. Therefore the complainant met the requirement of this section 82(1). There is no need to consider section 82(2) and (4) in view of the fact that immediate action was undertaken by the Assistant Mechanical Supervisor to rectify the unsafe condition.

Il convient de noter à ce stade que CP n'a pas fourni de plus amples explications sur les raisons pour lesquelles la mesure disciplinaire a été prise et qu'elle n'a contesté aucun des points soulevés par M. Freisting dans sa lettre du 22 avril 1986. Quoique le surintendant de CP à Thunder Bay (Ontario) ait informé tous les mécaniciens et tous les agents de train de la division de Lakehead qu'il n'est pas nécessaire que les sablières fonctionnent lorsqu'un train quitte une gare intermédiaire, ce bulletin n'a pas été publié par CP avant le 21 mars 1986, soit onze jours après que M. Freisting ait refusé de partir à bord de la locomotive 4714 à cause du piètre état des sablières. Les conseils donnés dans ce bulletin et leur conformité avec les

It should be noted at this point that CP did not offer any further explanations as to why the disciplinary action was undertaken nor did it dispute any of the points raised by Mr. Freisting in his letter of April 22, 1986. Although CP's Superintendent at Thunder Bay, Ontario advised all enginemen and trainmen on the Lakehead Division that sanders need not be functioning when a train leaves intermediate terminals, this bulletin was not issued by CP until March 21, 1986, eleven days after Mr. Freisting refused to depart on locomotive unit no. 4714 due to the poor condition of the sanders. The advice contained in this bulletin and its adherence with R.T.C. safety requirements is currently being processed as a

exigences de sécurité du Comité des transports par chemin de fer sont actuellement traitées séparément avec CP par le personnel du Comité chargé des aspects mécaniques.

6.0 CONCLUSION

En bref, CP n'a fourni au Comité aucune preuve qu'elle avait raison de prendre une mesure disciplinaire, en l'occurrence d'imposer vingt points de démérite au plaignant à la suite de son refus de travailler le 10 mars 1986 à Kenora (Ontario).

Le Comité conclut par les présentes que la mesure disciplinaire imposée par CP et confirmée dans une lettre datée du 4 avril 1986 contrevient à l'esprit et à la lettre de la partie XI du *Règlement sur la sécurité et la santé des employés affectés à l'exploitation des trains*.

Afin de corriger l'infraction qu'il juge avoir été commise, le Comité ordonnera à CP d'annuler les vingt points de démérite imposés au mécanicien B. Freisting le 4 avril 1986 et d'en faire disparaître toute trace et toute mention du dossier personnel du plaignant.

Une ordonnance sera émise en conséquence.

separate issue with CP by the mechanical staff of the Committee.

6.0 CONCLUSION

In brief, CP has not provided the Committee with any evidence that it was justified in taking the disciplinary action, namely, the assessment of twenty (20) demerit marks against the complainant following his refusal to work on March 10, 1986 at Kenora, Ontario.

The Committee hereby concludes that the discipline imposed by CP and confirmed by letter dated April 4, 1986 has been assessed in contravention of the spirit and intent of Part XI of the *Operating Employees' Safety and Health Regulations*.

In order to remedy the contravention that we find to have taken place, the Committee shall order CP to rescind the twenty (20) demerit marks assessed against Engineman B. Freisting on April 4, 1986 and to remove any trace and any mention of it from the complainant's personal file.

An Order will issue accordingly.

Relative à une requête déposée par VIA Rail Canada Inc. en vertu de l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer en autorisation d'assurer un service de casiers à la Gare centrale de Montréal.

Répertorié: VIA Rail Canada Inc. (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter et D.H. Jones, c.r.

Date de la décision: le 20 décembre 1985
Ordonnance n°: R-38931
Date de l'ordonnance: le 24 janvier 1986
Dossier n°: 49468.19

Transport par chemin de fer - Installation et utilisation de casiers - Compétence - Intérêt public.

VIA Rail Canada Inc. (ci-après VIA) a déposé une requête en vertu de l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer *visant l'installation de casiers à la Gare centrale de Montréal (ci-après Gare) pour assurer le confort des voyageurs.*

Décision: *Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a agréé la requête de VIA.*

En premier lieu, le Comité a décidé qu'aux termes de l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer, *la Commissions canadienne des transports pouvait ordonner à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) de mettre à la disposition de VIA l'espace requis à l'installation des casiers. Le Comité a ensuite noté que même si la Gare appartenait au CN, VIA l'occupait à titre de principal transporteur de voyageurs. Étant donné cette responsabilité, il revenait donc à VIA de décider des services accessoires à offrir au public voyageur. Par conséquent, le Comité a jugé juste et souhaitable d'émettre l'*ordonnance n° R-38931, *enjoignant le CN à autoriser l'installation et l'utilisation des casiers à la Gare tel que le proposait VIA. Toutefois, cette dernière devrait indiquer que la zone de casiers est surveillée par des caméras.*

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 129(2), 134, 262, 262(1)e).

In the matter of an application by VIA Rail Canada Inc. pursuant to section 134 of the Railway Act for authority to provide locker service at the Montreal Central Station.

Indexed as: VIA Rail Canada Inc. (Re)

Railway Transport Committee: J.F. Walter and D.H. Jones, Q.C.

Date of Decision: December 20, 1985
Order No.: R-38931
Date of Order: January 24, 1986
File No.: 49468.19

Railway transport - Installation and use of lockers - Jurisdiction - Public interest.

VIA Rail Canada Inc. (hereinafter VIA) submitted an application pursuant to section 134 of the Railway Act *pertaining to the installation of lockers at Montreal Central Station (hereinafter Station) for the comfort of travellers.*

Decision: *VIA's application was approved by the Railway Transport Committee (hereinafter Committee).*

Firstly, the Committee found that the Canadian Transport Commission had the jurisdiction to order the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) to make space available to VIA for the provision of lockers pursuant to section 134 of the Railway Act. *The Committee then noted that even though the Station was the property of CN, VIA occupied it in its capacity as the principal passenger carrier. In light of this responsibility, VIA should decide which incidental services should be provided to rail passengers. Consequently, the Committee concluded that it was just and desirable to issue* Order No. R-38931, *directing CN to permit the installation and use of lockers at the Station in the manner proposed by VIA. However, the latter should indicate that the locker area is being monitored by a surveillance camera.*

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 129(2), 134, 262, 262(1)(e).

ORDONNANCE

RELATIVE à l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2; et

RELATIVE à une requête déposée par VIA Rail Canada Inc. en date du 25 avril 1985 en vue d'obtenir une ordonnance qui enjoindrait la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à permettre l'installation de casiers dans la Gare centrale de Montréal de la façon proposée par la requérante.

APRÈS lecture des preuves et des mémoires déposés, et conformément à la décision du Comité s'y rapportant, en date du 20 décembre 1985 et laquelle constitue l'annexe 1 ci-jointe,

LE COMITÉ ORDONNE PAR LA PRÉSENTE CE QUI SUIT:

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devra permettre l'installation et l'utilisation de casiers par VIA Rail Canada Inc. dans la Gare centrale de Montréal, dans la ville de Montréal, dans la province de Québec, de la façon indiquée dans la requête et décrite dans la décision ci-jointe.

DÉCISION

HISTORIQUE

Le 25 avril 1985, VIA Rail Canada Inc. (ci-après VIA) a déposé une requête en vertu de l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer* demandant au Comité des transports par chemin de fer (ci-après le Comité) de rendre une ordonnance das laquelle il enjoindrait à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-aprés le CN) d'autoriser un service de casiers à la Gare centrale de Montréal (ci-après la Gare).

Le CN a cessé d'offrir un service de casiers à la Gare après l'explosion du 3 septembre 1984. Selon VIA, la requête qu'elle dépose est nécessaire puisque le CN lui a refusé la permission d'assurer un service de casiers à la Gare.

Le CN a répondu à la demande de VIA dans une lettre du 14 mai 1985, et VIA a répliqué dans une lettre du 28 mai 1985.

ORDER

IN THE MATTER OF section 134 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2; and

IN THE MATTER OF an application by VIA Rail Canada Inc. dated April 25, 1985 for an Order directing the Canadian National Railway Company to permit lockers in Montreal Central Station in the manner proposed by the Applicant.

UPON consideration of the evidence and the submissions filed, and in compliance with the Decision of the Committee in respect thereto, dated December 20, 1985, and which is attached hereto as Schedule 1,

THE COMMITTEE HEREBY ORDERS:

The Canadian National Railway Company shall permit the installation and use of lockers by VIA Rail Canada Inc. in Montreal Central Station, in the City of Montreal, in the Province of Quebec, in the manner outlined in the application and described in the Decision annexed hereto.

DECISION

BACKGROUND

On April 25, 1985, VIA Rail Canada Inc. (hereinafter VIA) made an application pursuant to section 134 of the *Railway Act* for an order of the Railway Transport Committee (hereinafter the Committee) directing Canadian National Railway Company (hereinafter CN) to permit locker services at Montreal Central Station (hereinafter the Station).

Canadian National had ceased offering the locker service in the Station after the explosion which occurred on September 3, 1984. In VIA's opinion, the application became necessary, as a result of CN's refusal to permit VIA to operate a locker service at the Station.

CN responded to VIA's request by letter dated May 14, 1985. By letter dated May 28, 1985, VIA replied to CN's response.

À la demande du Comité, des représentants de VIA, du CN et du Comité se sont rencontrés à Montréal pour clarifier la position de chaque partie concernée et essayer d'en arriver à une solution qui, dans la mesure du possible, saurait satisfaire toutes les parties.

À l'issue de la réunion, on s'est rendu compte que la question en litige n'était pas vraiment de savoir si un service d'enregistrement des bagages devait être offert à la Gare, mais plutôt comment il faudrait s'y prendre pour l'assurer.

Le 1er août, l'avocat du CN a remis au Comité et à VIA le rapport de police interne du CN, lequel devait demeurer confidentiel. Le 9 août 1985, le CN a ajouté de nouveaux renseignements au rapport de police interne et, dans une lettre datée du 12 août 1985, VIA faisait connaître sa réplique officielle audit rapport. Dans une lettre du 29 août 1985, le Comité a demandé au CN de lui fournir d'autres détails, ce que le CN a fait das une lettre du 6 septembre 1985.

REQUÊTE DE VIA RAIL CANADA INC.

VIA a déposé une requête en vertu de l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer* pour demander au Comité de rendre une ordonnance qui lui donnerait l'autorisation d'assurer un service de casiers à la Gare centrale de Montréal, même si cette dernière appartient au CN. VIA avance que ce service est offert depuis longtemps et que dans une gare aussi grande que celle de Montréal où la circulation ne s'arrête jamais, un service de casiers est essentiel pour assurer le confort des voyageurs. VIA soutient également que le service de casiers constitue une commodité au sens du paragraphe 129(2) de la *Loi sur les chemins de fer* qui prévoit ce qui suit:

> Chacune des gares ou stations de la compagnie doit être établie, utilisée et entretenue avec bonnes et suffisantes commodités et facilités pour le service du transport.

VIA fait également valoir qu'il est généralement sous-entendu que l'on trouvera un service de casiers dans un centre de transport, qu'il s'agisse du transport par véhicule à moteur, par train ou par avion. D'après VIA, ce service de casiers peut être considéré comme étant une installation raisonnable et convenable au sens

At the Committee's request, a meeting was held in Montreal with VIA, CN and Committee representatives in order to clarify the respective positions of the parties and to seek out between the parties, to the extent possible, a satisfactory solution.

It emerged from that meeting that the real issue was not so much whether, but how, luggage services should be provided.

On August 1, CN's attorney furnished the Committee and VIA with copies of CN's internal police report with the understanding that the document would be kept confidential. On August 9, 1985, CN supplemented the information contained in the said report and VIA formally replied to the CN internal police report by letter dated August 12, 1985. By letter dated August 29, 1985, the Committee requested from CN further particulars which CN responded to by letter dated September 6, 1985.

VIA RAIL CANADA INC.'S APPLICATION

VIA has applied under section 134 of the *Railway Act* for an order of the Committee to obtain authority to provide locker service at Montreal Central Station even though this station is the property of CN. VIA claims this service has been offered for a long period. VIA maintains that locker service, in a station as large as in Montreal and at the station where the traffic is constant, is essential to the comfort of the travellers. VIA also argues that the locker service constitutes accommodation within the meaning of section 129(2) of the *Railway Act* which states:

> Every station of the company shall be erected, operated and maintained with goods and sufficient accommodation and facilities for traffic.

In addition, VIA submits that it is generally understood that locker services are offered in transportation centers, be they associated with motor vehicle, rail or air transport. VIA further maintains that this service can be considered reasonable and suitable accommodation within the meaning of section 262(1)(e) of the *Railway*

de l'alinéa 262(1)e) de la *Loi sur les chemins de fer*. L'article 262 prévoit qu'une compagnie doit, selon ses pouvoirs,

> fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne. (notre soulignement)

VIA affirme que le CN lui a refusé l'autorisation d'offrir le service demandé à moins que les casiers ne soient installés dans une zone où la circulation piétonnière est limitée et où un agent de VIA contrôlerait en tout temps l'accès aux casiers en ne permettant qu'aux personnes qui possèdent un billet de train valable de s'en servir. Selon VIA, ce sont là des restrictions non seulement déraisonnables mais inhabituelles, si l'on tient compte de ce qui se passe actuellement dans d'autres gares ferroviaires au pays. VIA a même offert d'installer un système de surveillance par caméra, mais le CN a refusé.

VIA fait valoir que le CN manquerait à ses obligations en continuant de refuser qu'on mette sur pied un service de casiers à la Gare. VIA ajoute que les conditions imposées par le CN ne protégeraient pas davantage le public, puisqu'il est impossible de fouiller les bagages ou de savoir si une personne a vraiment l'intention de voyager.

En ce qui concerne les coûts, VIA fait valoir que le paragraphe 134(3) ne s'applique pas au cas présent. Ce paragraphe porte que le Comité peut imposer ou répartir les coûts. Or, VIA avance que tous les coûts liés à l'utilisation de la Gare sont inclus dans les paiements qu'elle verse conformément aux conditions de l'entente qu'elle a conclue avec le CN le 28 septembre 1978.

En conclusion, VIA demande au Comité de rendre une ordonnance, en vertu de l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*, afin d'enjoindre au CN de lui permettre de fournir à ses clients des services ordinaires à la Gare et, plus particulièrement, d'y installer des casiers dans une zone désignée.

MÉMOIRE DU CANADIEN NATIONAL

Le CN affirme que la requête déposée en vertu de l'article 134 n'est pas fondée, car VIA

Act. This section states that railway companies shall, according to their powers:

> furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission. (emphasis added)

VIA advises that CN has refused to permit VIA to operate a locker service unless the lockers are situated in an area with limited pedestrian circulation and continuous access control by a VIA attendant who would only admit those persons possessing a valid rail fare ticket. VIA submits that these restrictions are unreasonable and are extraordinary in light of the situation which currently exists in other train stations throughout the country. VIA has offered to maintain a system of camera surveillance, but CN has rejected this offer.

VIA submits that CN would be remiss in meeting its obligations if it continues to refuse to provide lockers at the Station. In addition, VIA submits that the conditions imposed by CN would not provide greater protection to the public, since it is impossible to establish the individuals' intent to travel or conduct luggage searches.

With respect to costs, VIA submits that section 134(3) is not applicable to the present case. This section stipulates that the Committee may impose or apportion costs. VIA submits that all costs which are associated with the usage of the Station are included in the payments made by VIA in accordance with the terms of the agreement between VIA and CN dated September 28, 1978.

In conclusion, VIA therefore requests that the Committee issue an order, pursuant to section 134 of the *Railway Act*, directing CN to permit VIA to provide its clients with ordinary services at the Station and, more particularly, directing CN to permit VIA to install lockers in a designated area of the Station.

CANADIAN NATIONAL'S SUBMISSION

CN maintains that the request pursuant to section 134 is without foundation, since VIA

occupe déjà à la Gare l'espace nécessaire pour offrir des services au public voyageur. À l'heure actuelle, on peut enregistrer ses bagages au bureau des envois de la Gare, lequel est surveillé par un employé de VIA. Le CN soutient qu'il offre ce service de casiers à la Gare, non pas à titre de transporteur ferroviaire, mais en qualité de propriétaire et de directeur d'un immeuble commercial. Par conséquent, le CN fait valoir que l'article 134 ne s'applique pas.

Nonobstant cette objection préliminaire à l'égard de la compétence de la Commission, le CN avance que la prestation de services de casiers relève du CN et non de VIA, en vertu d'un contrat conclu entre le CN et la firme Canadian Locker Company Limited. Le CN a cessé d'offrir ces services depuis l'explosion de septembre 1984 qui a fait trois morts et au moins 20 blessés graves.

Le CN souligne qu'il ne s'oppose pas à la prestation d'un service de casiers à la Gare. C'est plutôt la nature du service qui soulève la controverse.

Le CN fait valoir que le droit aux commodités et aux installations, mentionné au paragraphe 129(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, n'est pas un droit absolu. En effet, il est assujetti aux droits du grand public et à ceux du propriétaire des installations qui se doit d'assurer la sécurité du public. Le CN avance que le service d'enregistrement actuel est suffisant au sens de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*. En outre, le CN fait valoir qu'il est obligé d'assurer des commodités et des installations suffisantes seulement au public voyageur et non au public en général. D'après lui, chaque situation doit être analysée séparément.

Le CN s'oppose à l'allégation de VIA selon laquelle des systèmes de sécurité n'existent pas dans d'autres centres de transport. Le CN affirme que c'est la sécurité qui le préoccupe et qu'il est prêt à fournir une zone de casiers à condition qu'on établisse un système de sécurité satisfaisant pour contrôler l'utilisation des casiers et, par le fait même, assurer la sécurité

already occupies the space required at the Station necessary to provide services to the travelling public. CN is referring to its current service whereby a consignment desk, supervised by a VIA employee, is available to the public to check baggage. CN maintains that the lockers are being provided by CN, not in its capacity as a rail transporter, but in its capacity as a proprietor and manager of a commercial building. Accordingly, CN submits that section 134 is not applicable.

Notwithstanding this preliminary objection to the Commission's jurisdiction, CN maintains that the provision of locker facilities is under the direction of CN and not of VIA, as a result of a contract entered into between CN and the Canadian Locker Company Limited. These services were discontinued in light of the bombings which occurred in September 1984 in which three people were killed and at least 20 other people seriously injured.

CN maintains that it does not object to the provision of a system of lockers in the Station. The controversy surrounds the "nature" of the service.

CN submits that the right to accommodation and facilities, referred to in section 129(2) of the *Railway Act*, is not an absolute right, but one that is subject to the rights of the general public and those of the owner of the facilities to provide security and safety for the members of the public. CN maintains that the existing check-in service is adequate, within the meaning of section 262 of the *Railway Act*. In addition, CN submits that its obligation to provide sufficient accommodation and facilities exists only with respect to the travelling public and not to the public in general. In addition, CN submits that each situation must be analyzed on an individual basis.

CN objects to the assertion made by VIA that security systems do not exist in other transportation centers. CN submits that its concern is with security and that it is willing to provide an area for lockers if an adequate system of security is in effect to control the utilization of the lockers and thus ensure public safety. In light of recent tragic events, CN submits that it

du public. Compte tenu des récents événements tragiques, CN fait valoir qu'il ne serait pas du tout acceptable de rétablir les choses comme elles étaient.

Si la Commission décide d'agréer la demande de VIA, le CN est d'avis que VIA devrait assumer tous les coûts liés à l'utilisation des casiers.

RÉPLIQUE DE VIA RAIL

Le CN prétend que VIA occupe actuellement l'espace requis, mais VIA réfute cet argument. D'après VIA, le bureau destiné à l'enregistrement des bagages ne constitue pas un service susceptible de remplacer celui des casiers.

En outre, VIA fait valoir que la Gare de Montréal est une gare au sens de la *Loi sur les chemins de fer* et qu'elle l'occupe à titre de principal transporteur de voyageurs du pays. Étant donné cette responsabilité qui lui incombe, il revient à VIA et non au CN de décider du niveau et de la nature des services à offrir au public voyageur.

VIA fait remarquer qu'elle a utilisé le système de casiers pendant plusieurs mois avec l'accord du CN. Le 1er septembre 1984, elle a signé un contrat avec la Canadian Locker Company Limited pour stabiliser ou régulariser la situation. Le service des envois ou d'enregistrement qu'offre actuellement VIA n'est que temporaire et, selon cette compagnie, il ne remplace pas un service de casiers. VIA dit n'avoir jamais entendu parlé d'un service de casiers selon lequel l'utilisateur est tenu de prouver son intention de voyager en montrant son billet de passage lorsqu'on le lui demande.

VIA s'oppose également à l'allégation du CN selon laquelle l'installation de casiers à la Gare augmenterait de six ou sept heures la durée des recherches par la police des chemins de fer. VIA fait également valoir qu'elle n'a pas le droit de fouiller ni de saisir et, par conséquent, elle n'a pas le pouvoir de fouiller les personnes. Ainsi, les restrictions qu'impose le CN ne pourraient donner les résultats escomptés, puisqu'il est impossible de connaître la nature exacte des objets déposés au comptoir d'enregistrement des bagages. En outre, VIA avance que le fait d'obliger un voyageur à présenter son billet de train ne découragerait aucunement celui qui a

is not acceptable to re-establish the *status quo ante*.

If the Commission should accede to VIA's request, CN submits that all costs to be incurred with respect to the utilization of these lockers should be borne by VIA.

VIA RAIL'S REPLY

VIA rejects CN's argument that it is currently occupying the "required space". Rather, VIA submits that the consignment desk for the checking of baggage does not constitute a service which replaces that provided by lockers.

In addition, VIA submits that the Station is a station within the meaning of the *Railway Act* and that VIA occupies it in its capacity as the principle passenger carrier in this country. In light of this responsibility, it is VIA's and not CN's responsibility to determine the level and nature of services to be offered to the travelling public.

VIA notes that it used the locker system for several months with CN's acquiescence. VIA maintains that on September 1, 1984, a contract was entered into between VIA and Canadian Locker Company Limited to stabilize or regularize the situation. The consignment or checking service which is currently being offered by VIA is temporary and, according to VIA, does not replace the provision of lockers. VIA submits that it is not aware of any locker service wherein the user is obliged to prove his or her intention to travel by providing or furnishing on request a ticket for passage.

VIA also objects to the statement made by CN that the presence of lockers in the Station would increase, by six or seven hours, the time required to do an adequate search of the station by the railway police. VIA submits, in addition, that it does not have the right of search and seizure and, therefore, is not empowered to search individuals. Therefore, the restrictions imposed by CN could not have the desired effect, as it is impossible to determine the exact nature of what is deposited at the baggage check-in counter. In addition, VIA submits that the requirement to possess a railway ticket could never be a deterrent to those with criminal

une intention criminelle, car on peut facilement acheter un billet dans le seul but d'avoir accès a la zone des casiers.

En conclusion, VIA soutient que le service de casiers est ordinairement offert dans toutes les gares ferroviaires et qu'il s'agit d'un service essentiel au confort du public voyageur. Le coût des zones destinées aux casiers est compris dans les conditions de l'entente conclue entre VIA et le CN, tout comme le coût du service de la police des chemins de fer. VIA s'oppose donc aux arguments du CN qui dit assurer un service de casiers en sa qualité de propriétaire de l'immeuble et non de transporteur ferroviaire.

CONSTATATIONS

Comme question de droit préliminaire, le CN s'est demandé si la Commission a la compétence d'agréer la requête de VIA en vertu de l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*. Le paragraphe 134(1) porte qu'une compagnie peut, entre autres choses, se servir et jouir de la totalité ou d'une partie de l'emplacement de la voie, des rails, des têtes de ligne, des gares ou stations ou emplacements de gares ou de stations d'une autre compagnie de chemin de fer, sous réserve de l'approbation préalable de la Commission canadienne des transports et de toute Ordonnance que peut rendre ou des instructions que peut donner la Commission au sujet de l'exercice, de la jouissance ou de la restriction de ces pouvoirs ou privilèges. Dans le cas qui nous occupe, VIA est une compagnie de chemin de fer assujettie à la compétence du Parlement, qui désire utiliser une partie de la Gare du CN à Montréal pour offrir un service de casiers à sa clientèle. En ce qui concerne la question de compétence, le Comité estime que l'article 134 accorde à la Commission le pouvoir d'ordonner au CN de mettre à la disposition de VIA l'espace nécessaire à l'installation de casiers. Par conséquent, l'argument du CN à cet égard doit être rejeté.

D'autres questions soulevées soit par VIA soit par le CN portent sur le type de service de casiers qu'il faudrait offrir à la Gare en tant que service complémentaire aux services voyageurs, compte tenu des mesures de sécurité qui doivent être implantées.

De son côté, VIA propose qu'on installe des casiers dans une zone isolée qui serait surveillée

intent as a ticket could easily be purchased merely to obtain access to the locker area.

In conclusion, VIA submits that locker service is ordinarily provided in all railway stations and is a service which is essential to the comfort of the travelling public. The cost of the spaces for the lockers is included in the terms of agreement between VIA and CN, as well as the cost of the service of the railway police. VIA therefore denies and opposes CN's arguments that it is providing this locker service in its capacity as owner of the building and not as a railway carrier.

FINDINGS

As a preliminary question of law, CN raises the issue with the Commission's jurisdiction to grant VIA's request pursuant to section 134 of the *Railway Act*. According to subsection 134(1) a company may, among other things, use and enjoy the whole or any portion of the right-of-way, tracks, terminals, station or station grounds of any other railway company, provided it has first obtained the approval of the Canadian Transport Commission. Such approval is also subject to any order and direction that the Commission may make in regard to the exercise, enjoyment or restriction of such powers or privilege. In the case at hand, VIA is a railway company subject to the legislation of Parliament, which wishes to use a portion of CN's station in Montreal in order to provide locker services to VIA's clientele. On this question of jurisdiction, the Committee finds that section 134 empowers the Commission with the jurisdiction to order CN to make space available to VIA for the provision of lockers. Consequently, CN's argument in that respect must be rejected.

Other matters raised either by VIA or CN, center on the controversy surrounding the manner in which the locker service should be provided, as an adjunct to passenger services, in light of security measures which must prevail to ensure public safety.

On the one hand, VIA proposes a locker service to be located in an isolated area with

au moyen de caméras. Pour sa part, le CN affirme qu'il serait prêt à fournir une zone de casiers à condition qu'on y installe un système de sécurité satisfaisant pour contrôler l'utilisation des casiers et, par le fait même, assurer la sécurité du public. De l'avis du CN, la proposition de VIA ne suffirait pas pour assurer la sécurité du public, et c'est pourquoi il s'oppose au projet de VIA visant l'installation de casiers à la Gare.

Comme solution de rechange, le CN propose de mettre sur pied un service d'enregistrement des bagages en vertu duquel on devra présenter un billet de train valable pour faire entreposer ses bagages. Le Comité n'est pas convaincu que la présentation d'un billet de train découragerait certaines gens à utiliser le service d'enregistrement pour des fins illégales. Par conséquent, il ne voit pas comment la proposition du CN assurerait plus de sécurité au public que celle de VIA.

Étant donné que VIA est principalement responsable de la prestation de services voyageurs ferroviaires, le Comité estime que cette même compagnie devrait également être chargée de décider des services accessoires à offrir.

CONCLUSIONS

Après avoir étudié la preuve et les mémoires présentés par le CN et VIA et pris en considération l'intérêt public, le Comité en conclut qu'il serait juste et souhaitable que le CN soit tenu d'autoriser l'installation et l'utilisation de casiers à la Gare centrale de Montréal.

La proposition de VIA voulant que des casiers soient installés dans une zone isolée de la Gare qui serait surveillée au moyen de caméras semble satisfaisante à condition que VIA affiche à un endroit bien en vue un avis informant le public que la zone de casiers est surveillée par des caméras.

camera surveillance. On the other hand, CN indicates that it would be willing to provide an area for lockers, if an adequate system of security was in place to control the utilization of these lockers and thereby ensure public safety. In CN's opinion, VIA's proposal, as submitted, is not sufficently adequate to ensure the public safety. Consequently CN objects to the installation of lockers at the Station, as proposed by VIA.

As an alternative, CN proposes a "check-in" type of baggage service where, on presentation of a valid rail ticket, baggage could be stored. The Committee is not satisfied that the presentation of a rail ticket would constitute a deterrent to the use of the "check-in" service for illegal purposes and consequently the Committee fails to see how a greater degree of safety would be provided by CN's proposal relative to that suggested by VIA.

Inasmuch as VIA is primarily responsible for providing rail passenger services, the Committee finds that VIA should also be responsible for deciding which incidental services should be provided.

CONCLUSION

The Committee, having assessed the evidence and the submissions presented by both CN and VIA and having due regard to the public interest, concludes that it would be just and desirable that CN be directed to permit the installation and use of lockers at Montreal Central Station.

The proposal submitted by VIA for the installation of the lockers in an isolated area of the Station, with security provided by means of camera surveillance, appears to be satisfactory, as long as VIA posts notice in a conspicuous location advising the public that the locker area is being monitored by a surveillance camera.

Relative à l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer;

Relative aux modifications projetées à l'exploitation ferroviaire par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada relativement au service de trains de marchandises entre Nakina et Armstrong, dans la province de l'Ontario;

Relative aux plaintes reçues par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports relativement auxdites modifications projetées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'exploitation ferroviaire; et

Relative à la décision du Comité des transports par chemin de fer en date du 16 août 1985.

Répertorié: Nakina (Canton) c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter (président) et R.J. Orange.

Date de la décision: le 29 août 1986
Dossier n°: 18540.135

Transport par chemin de fer - Autorisation de déplacer, fermer ou abandonner une gare ou station - Répercussions - Intérêt public - Erreur de droit.

Le 16 août 1985, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) accordait à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) la permission de modifier son service direct de trains de marchandises entre Hornepayne et Armstrong. Les changements projetés entraîneraient le déplacement, la fermeture ou l'abandon de la gare ou station de Nakina. La Corporation du canton de Nakina en appela de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale. Le 28 juin 1986, cette dernière déclarait que le Comité avait erré en droit en décidant qu'il n'était pas autorisé, selon l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer, *à examiner la preuve présentée par l'appelante quant aux répercussions d'un passage sans arrêt sur le canton de Nakina. Le Comité a donc décidé de tenir une audience publique afin de déterminer s'il devait accorder*

In the matter of section 120 of the Railway Act;

In the matter of proposed rail operational changes by the Canadian National Railway Company relating to the freight train service between Nakina and Armstrong in the Province of Ontario;

In the matter of complaints received by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission in connection with the said rail operational changes by the Canadian National Railway Company; and

In the matter of Railway Transport Committee Decision dated August 16, 1985.

Indexed as: Nakina (Township) v. Canadian National Railway Co. (Re)

Railway Transport Committee: J.F. Walter (Chairman) and R.J. Orange.

Date of Decision: August 29, 1986
File No.: 18540.135

Railway transport - Granting a request to remove, close or abandon a station - Effects - Public interest - Error in law.

On August 16, 1985, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) granted to the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) the requested leave to change its freight train operations between Hornepayne and Armstrong. The proposed changes would result in the removing, closing or abandonment of the station at Nakina. An application for leave to appeal the above-mentioned decision was filed with the Federal Court of Appeal. On June 28, 1986, the latter ruled that the Committee erred in law by finding that it was not entitled under section 120 of the Railway Act *to take into consideration the applicant's evidence as to the effects of a run-through on the Township of Nakina. The Committee therefore decided to hold a public hearing to determine whether, upon full consideration being given to the public*

au CN la permission de mettre en oeuvre son service direct de trains, compte tenu de la question de l'intérêt public et des effets des changements projetés sur ledit canton.

Décision: *Après une analyse détaillée de l'affaire, le Comité a conclu au maintien de sa décision initiale.*

Le Comité a reconnu qu'il devait exercer son pouvoir en tenant compte de l'intérêt public et des répercussions du passage sans arrêt sur le canton de Nakina lorsqu'il décidait d'accorder ou non l'autorisation de fermer ou d'abandonner la gare ou station aux termes de l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer. *Toutefois, il a noté qu'il jouissait d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'appréciation de la preuve à cet égard. En outre, il a ajouté que s'il lui fallait tenir compte des intérêts de la population de Nakina, il ne pouvait exclure l'obligation du CN de fournir un service efficace, compétitif et rentable. Le CN ayant démontré que le service direct des trains était justifié, le Comité a conclu que le canton de Nakina ne pouvait exiger le maintien de la gare d'attache de Nakina aux termes de l'article 120 de la* Loi sur les chemins de fer.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 16 août 1985.
Décision du C.T.C.F., datée du 19 août 1985.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38414, datée du 18 août 1985.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 120, 253.

Doctrine citée

Canada, *Rapport de la Commission d'enquête industrielle chargée d'examiner la question des parcours prolongés du National Canadien*, novembre 1965.

Comparutions

Dianne Nicholas, avocat de la Commission; Terrance Hall, avocat de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; John Hornak, avocat du canton de Nakina.

interest issue and the effects of the proposed changes on the said Township, leave should be granted to CN to implement its plan for a run-through.

Decision: *After a careful review of the entire matter, the Committee held that it should maintain its original decision.*

The Committee conceded that it must have regard to the public interest and was entitled to take into consideration the impact of a run-through on the Township of Nakina in considering whether or not to grant leave to close or to abandon the station pursuant to section 120 of the Railway Act. *However, the Committee stated that it retained full discretion to assess the evidence adduced to that effect. In addition, the Committee emphasized that it should take into account the interest of the people of Nakina as well as CN's need for an efficient, competitive and cost efficient service. Having found that CN had proven an operational requirement for the run-through, the Committee therefore held that the Township of Nakina could not assert a legal right to have the home station remain in effect at Nakina pursuant to section 120 of the* Railway Act.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated August 16, 1985.
R.T.C. Decision, dated August 19, 1985.
R.T.C. Order No. R-38414, dated August 18, 1985.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 120, 253.

Authorities referred to

Canada, *Report of Industrial Inquiry Commission on Canadian National Railways "Run-Throughs"*, November 1965.

Appearances

Dianne Nicholas, Commission Counsel; Terrance Hall, Solicitor for the Canadian National Railway Company; John Hornak, Counsel for the Township of Nakina.

DÉCISION

Audience tenue à Hull (Québec) le 29 juillet 1986.

HISTORIQUE

Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après "le Comité") a tenu, à Nakina en Ontario les 30 et 31 juillet et 1er août 1985, une audience publique sur les modifications à l'exploitation ferroviaire projetées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada relativement aux services de trains de marchandises entre Hornepayne et Armstrong. Peu après, le Comité a rendu une *décision* datée du 16 août 1985 autorisant la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après "CN") à mettre en oeuvre son service direct projeté à Nakina.

Dans sa décision, le Comité a conclu que Nakina (Ontario) était une gare ou station au sens de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, et que les modifications proposées à l'exploitation ferroviaire entraîneraient le déplacement, la fermeture ou l'abandon complet de la gare ou station de Nakina. Le Comité a également ajouté qu'il ne se croyait pas autorisé, en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, à tenir compte des répercussions du service direct sur le canton de Nakina. Sur la question de l'indemnisation offerte par CN à ses employés, le Comité, après avoir étudié en détail le protocole d'entente négocié entre CN et les Travailleurs unis des transports, ainsi qu'entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Fraternité des ingénieurs de locomotives, a conclu que les indemnisations convenues compensaient équitablement à toute perte financière que les employés auraient à subir à cause du déménagement rendu nécessaire par le service direct à Nakina.

Bien que le Comité ait été convaincu de la nécessité d'accorder son autorisation, il estimait que celle-ci ne devait pas prendre effet le 1er septembre 1985 par souci de limiter le plus possible les inconvénients pour les employés de CN et leur famille et de leur permettre de déménager avant le début de l'année scolaire. Par conséquent, le Comité a émis, le 16 août 1985, l'*ordonnance n° R-38414* dans laquelle il accorde à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en vertu de l'article 120 de

DECISION

Heard at Hull, Québec, July 29, 1986.

CHRONOLOGY

The Railway Transport Committee (hereinafter "the Committee") held a public hearing into Canadian National Railway Company's proposed operational changes to the freight train operation between Hornepayne and Armstrong on July 30, 31 and August 1, 1985 in Nakina, Ontario. Shortly thereafter, the Committee rendered a *decision* dated August 16, 1985 wherein it granted leave to Canadian National Railway Company (hereinafter "CN") to implement the proposed run-through at Nakina.

In its decision, the Committee found that Nakina, Ontario, was a station within the meaning of section 120 of the *Railway Act*, and that the proposed operational changes would result in the removing, closing or abandoning of the station of Nakina in its entirety. The Committee also stated an opinion that it was not entitled, by the words of section 120 of the *Railway Act*, to take into consideration the effects of a run-through on the Township of Nakina. On the issue of the compensation being offered by CN to its employees, the Committee, having reviewed in detail the memoranda of agreement between CN and the United Transportation Union and the Canadian National Railway Company and the Brotherhood of Locomotive Engineers, concluded that those agreements provided proper compensation for any financial loss to the employees by change of residence necessitated by the run-through at Nakina.

The Committee, although satisfied that leave should be granted, felt it should not be granted as of September 1, 1985 because of a recognition of the need to provide as little disruption as possible to the CN employees and their families and to enable them to move prior to the commencement of the school year. The Committee therefore issued *Order No. R-38414* dated August 16, 1985, whereby leave was granted to the Canadian National Railway Company pursuant to section 120 of the *Railway*

la *Loi sur les chemins de fer*, la permission d'enlever, de fermer ou d'abandonner la gare ou station de Nakina (Ontario) et, par le fait même, d'instaurer le service direct de trains de marchandises de Hornepayne (Ontario) à Armstrong (Ontario). Cette ordonnance devait prendre effet le 30 juin 1986.

Par la suite, la Corporation du canton de Nakina a demandé et obtenu la permission d'en appeler de la décision et de l'ordonnance susmentionnées sur la question de savoir si la Commission avait le droit de tenir compte des répercussions du service direct sur le canton de Nakina, pour décider d'accorder ou non l'autorisation de fermer ou d'abandonner la gare ou station de Nakina en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*. Après une audience tenue à Ottawa le mercredi 11 juin 1988, la Cour d'appel fédérale a émis l'opinion officielle selon laquelle la Commission avait ce droit.

Les motifs du jugement rendu par le juge Hugessen à Ottawa, le jeudi 26 juin 1986, traitaient en détail de l'intervention des représentants du canton de Nakina ainsi que du champ de compétence du Comité en ce qui concerne l'intérêt public. Monsieur le juge Hugessen a indiqué que le Comité aurait commis une erreur en n'admettant pas la preuve présentée par le canton de Nakina, et que le Comité, ayant admis cette preuve, s'est trompé en décidant qu'il n'était pas autorisé à la prendre en considération.

Peu après, le Comité a fait parvenir à tous les intéressés un avis public indiquant son intention de tenir une audience publique dans le but de déterminer si, après étude approfondie de la question de l'intérêt public et des répercussions du service direct proposé des trains sur le canton de Nakina, il y aurait lieu de maintenir la décision d'accorder à CN la permission de mettre en oeuvre le service direct projeté. Les parties ont ensuite fait savoir au Comité qu'à leur avis, une audience n'était pas nécessaire puisque le dossier actuellement à l'étude par le Comité contenait une preuve forte sur la question de l'intérêt public. Néanmoins, les parties ont demandé qu'on leur fournisse l'occasion d'exposer leurs vues de vive voix sur la question de l'intérêt public, et une audience a eu lieu le 29 juillet 1986 à Hull (Québec).

Act to remove, close or abandon the station at Nakina, Ontario, and to thereby implement the run-through of freight trains from Hornepayne, Ontario, to Armstrong, Ontario. This order was to come into force on June 30, 1986.

Subsequently, the Corporation of the Township of Nakina sought and was granted leave to appeal from the above-referred Decision and Order, on the issue of whether the Commission was entitled, in considering whether or not to grant leave to close or abandon the station at Nakina pursuant to section 120 of the *Railway Act*, to take into consideration the effects of the run-through on the Township of Nakina. After a hearing held at Ottawa on Wednesday, June 11, 1986, the Federal Court of Appeal certified its opinion that the Commission was so entitled.

The reasons for judgement by Hugessen J. delivered at Ottawa, on Thursday, June 26, 1986, dealt in some detail with the intervention of the Township of Nakina and the Committee's jurisdiction with regard to public interest. Mr. Justice Hugessen held that it would have been an error for the Committee not to admit the evidence of the Township of Nakina, and that, having admitted it, it was an error for the Committee to hold that it could not consider it.

Shortly thereafter, the Committee issued a Public Notice to all interested parties announcing its intention to hold a public hearing to determine whether, upon full consideration being given to the public interest issue and the effects on the Township of Nakina of the proposed run-through, the decision to grant leave to CN to effect the run-through should be upheld. The Committee then received submissions from the parties to the effect that, in their view, a hearing was not required as the record presently before the Committee contained all of the cogent evidence with respect to the public interest issue. Nonetheless, the parties requested the opportunity to make oral submissions on the question of public interest and a hearing was held on July 29, 1986, in Hull, Quebec.

QUESTION

La question sur laquelle nous devons nous pencher maintenant est de savoir si, après avoir examiné attentivement la question de l'intérêt public ainsi que les répercussions du service direct projeté sur le canton de Nakina, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada peut être autorisée à aller de l'avant avec son projet de service direct des trains à Nakina.

ANALYSE

Avec le consentement de toutes les parties, nous avons passé en revue les témoignages présentés lors de l'audience publique tenue à Nakina les 30 et 31 juillet ainsi que le 1er août 1985, dans le cadre d'un examen du dossier. Dans ce processus, nous nous sommes fondés sur les motifs de la décision du juge Hugessen et plus particulièrement sur ce qui suit:

> Le Comité reconnaît devoir prendre en considération l'intérêt public. L'expression "intérêt public" me semble, par définition, désigner les intérêts de tous les membres du public touchés par une décision. Pour déterminer ce que veut l'intérêt public, il faut apprécier l'importance respective des considérations opposées en jeu. Certaines considérations seront jugées négligeables alors que d'autres paraîtront déterminantes. Il est cependant certain qu'un organisme chargé de prendre une décision dans l'intérêt public est "autorisé" à prendre en considération les effets des changements projetés sur l'ensemble du public. En conséquence, je suis d'avis que le refus de prendre en considération toute classe ou catégorie d'intérêts compris dans l'intérêt public général constitue une erreur de droit appelant l'intervention de cette Cour.

Au cours de l'audience tenue à Nakina, le Comité a entendu un grand nombre de témoins venus appuyer la position du canton de Nakina. De plus, le dossier comprend des douzaines de lettres envoyées aux agents de la C.C.T. ainsi qu'aux représentants élus. Le Comité a examiné toutes les preuves présentées et, aux fins de la présente décision, nous soulignerons certains

ISSUE

The issue to be determined at this time is whether, upon full consideration being given to the question of the public interest and the impact on the Township of Nakina of the proposed run-through, leave can be granted to Canadian National to effect or implement its plans for a run-through at Nakina.

ANALYSIS

Upon consent of all the parties, we have reviewed the evidence which was led at the public hearing held at Nakina on July 30, 31 and August 1, 1985 by means of a file hearing. In so doing, we have been guided by the reasons for decision of Hugessen J. and, more particularly, by the following words:

> The Committee concedes that it must have regard to the public interest. I would have thought that, by definition, the term "public interest" includes the interests of all the affected members of the public. The determination of what is in the public interest involves the weighing and balancing of competing considerations. Some may be given little or no weight; others much. But surely a body charged with deciding in the public interest is "entitled" to consider the effects of what is proposed on all members of the public. To exclude from consideration any class or category of interests which form part of the totality of the general public interest is accordingly, in my view, an error of law justifying the intervention of this Court.

During the hearing in Nakina, the Committee heard from a great number of witnesses who intervened in support of the Township of Nakina's position. In addition, the record comprises dozens of letters to C.T.C. officers and elected officials. The Committee has considered all of the evidence and for the purposes of this decision we will highlight

témoignages qui, à notre avis, présentent le mieux la question sur laquelle nous devons nous prononcer.

M. Charles Pouliot, député provincial, a exprimé certains doutes quant à l'affirmation de CN selon laquelle l'élimination de Nakina comme gare d'attache permettra des économies de l'ordre de 1,2 million de dollars. À son avis, si les projets de CN ont pour effet de détruire un genre de vie que la requérante a elle-même créé, il ne fait aucun doute que CN et le gouvernement sont tous deux moralement tenus de veiller à ce qu'une localité comme Nakina ne soit pas abandonnée à son sort lorsque la compagnie demande la permission de mettre en oeuvre un service direct.

M. Keith Penner, député fédéral, a mis le Comité en garde contre le fait que l'autorisation du service direct des trains à Nakina pourrait ouvrir la porte à des parcours d'équipes prolongés sur des distances plus longues. Selon lui, les changements proposés l'ont été par souci d'économie. Il a également mentionné le *Rapport de la Commission d'enquête industrielle chargée d'examiner la question des parcours prolongés du National-Canadien*, également connu sous le nom de *Rapport Freedman*, publié en novembre 1965. Dans ce rapport, le juge Freedman parle du devoir de bon citoyen, c.-à-d., le principe de devoir, comme bon citoyen commercial, imposé à une compagnie de chemin de fer qui demande l'autorisation d'agir de manière conciliante. Selon M. Penner, l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* dépasse le principe du bon citoyen commercial et accorde à la C.C.T. le pouvoir de refuser le service direct demandé qui correspondrait, en fait, à la fermeture de Nakina comme centre d'activité ferroviaire. Il a également laissé entendre que le service direct des trains à Nakina pourrait entraîner une réduction de la sécurité ferroviaire dans cette partie du Canada. Il a notamment souligné la fatigue, les mauvaises conditions météorologiques ainsi que le long corridor de forêt de conifères avec la monotonie et le peu de visibilité qui le caractérisent.

M. Michael Power, maire de la ville de Geraldton, tout en reconnaissant le droit des compagnies ferroviaires de gérer leur propre entreprise, a souligné l'importante responsabilité de celles-ci envers leurs employés et envers les villes qu'elles ont créées. Il a exhorté le

certain submissions which, in our view, most distinctly represent the issue to be resolved at this time.

Mr. Charles Pouliot, MPP, questioned CN's assertion that $1.2 million would be saved by the elimination of Nakina as home terminal. In his submission, if CN effectively destroys a way of life which it has created, then surely there is a joint moral, corporate and government responsibility to ensure that a community like Nakina is not left in the lurch when leave is sought to effect a run-through.

Mr. Keith Penner, MP, cautioned the Committee that a run-through at Nakina might open the door for extended crew runs over longer distances. In his submission, these proposed changes were being promoted in the interest of greater economy. He also referred to the *Report of Industrial Inquiry Commission on Canadian National Railways "Run-Throughs"*, otherwise known as the *Freedman Report* which was published in November 1965. In his report, Mr. Justice Freedman spoke of a duty of good citizenship, i.e. the notion of a duty as a good corporate citizen being imposed upon a railway seeking leave to act in a conciliatory manner. According to Mr. Penner, section 120 of the *Railway Act* goes beyond the notion of good corporate citizen and gives the C.T.C. the power to disallow this run-through which would in fact amount to the closure of Nakina as a railway town. He also suggested that a run-through at Nakina might reduce the standard of railway safety in that part of Canada. He spoke in particular of the element of fatigue, of the adverse weather conditions and of the extended corridor of coniferous forest with resulting monotony and limited viewing area.

Mr. Michael Power, Mayor of the Town of Geraldton, although recognizing the right of railways to manage, stressed the importance of the railways' responsibility to its employees and to the town they established. He urged the Committee to interpret its jurisdiction widely

Comité à interpréter son champ de compétence de façon assez large et à examiner non seulement la compensation offerte aux employés déplacés, mais également les dispositions devant s'appliquer aux villes en cause. À son avis, la colère et le ressentiment de ces résidents du Nord découlaient directement du fait que CN n'a pas traité la situation de façon appropriée. M. Power a pressé CN et le gouvernement fédéral de trouver une solution qui permettrait d'atténuer les répercussions néfastes du service direct afin de sauver Nakina.

Nous avons également entendu plusieurs résidents de Nakina qui ont parlé avec beaucoup de conviction de leur attachement à leur ville. D'après les témoignages, il était clair que ces résidents estiment que le gouvernement n'a pas prêté une oreille attentive à leurs doléances. La question touche, bien entendu, plus que les quarante employés directement visés par les plans d'exploitation de CN. Certains témoignages présentés avançaient qu'une société de la Couronne active dans le domaine du transport, comme CN, doit non seulement être efficace, mais également être moralement et peut-être même légalement tenue de protéger les villes qu'elle crée.

De plus, nous avons entendu le témoignage de M. Keir, ingénieur-conseil et architecte, de Giffolds Associates Ltd. Il a témoigné des ramifications possibles du service direct des trains à Nakina. Selon lui, il existe quatre principaux secteurs de préoccupations: premièrement, l'impact social et communautaire; deuxièmement, la constitution physique et démographique de la ville de Nakina; troisièmement, les répercussions néfastes sur les assises économiques de Nakina; et, quatrièmement, la diminution de la valeur marchande de l'immobilier. M. Keir a également traité des répercussions négatives sur les finances de la municipalité et, plus précisément, de la probabilité que cette localité doive s'endetter à court ou à long terme à cause de la diminution de sa population. Il a avancé qu'une aide gouvernementale serait nécessaire et que les autres secteurs publics devraient, en fin de compte, éponger des pertes supplémentaires. M. Jack Stokes appuyait la position de M. Keir, et il a également demandé avec instance que nous tenions compte de la répercussion sur le

and examine not only the compensation offered to displaced employees but also the provisions to be made for displaced towns. In his opinion, the degree of anger and frustration being felt by these northern residents was directly attributable to CN's mismanagement of the situation. Mr. Power urged CN and the federal government to find a solution which would cushion the effects of the run-through, in order to save Nakina.

We also heard from several residents of the town who spoke with great conviction of their attachment to the town of Nakina. It was clear from the submissions made that these residents feel that government has cast an unsympathetic ear on their plight. The issue obviously extends beyond the forty employees directly affected by CN's operational plans. We heard submissions to the effect that a crown corporation such as CN engaged in transportation has an obligation not only to be efficient but also a moral and perhaps legal obligation to protect the towns which it creates.

In addition, we received the evidence of Mr. Keir; consulting engineer and architect, from Giffolds Associates Ltd., who testified on potential ramifications of the run-through at Nakina. He spoke to us of four primary areas of concern; firstly, the social and community impact; secondly, the physical and demographic make-up of the town of Nakina; thirdly, the adverse effect on Nakina's economic base; and, fourthly, the decline in market value of real property. Mr. Keir also spoke to us also about the negative effects which would be felt on the municipality's finances and, more specifically, on the probability that the community would have to bear long-term and short-term debt with less population. It was suggested that government assistance would be required and that other losses would ultimately have to be borne by other public sectors. Mr. Jack Stokes supported Mr. Keir's position and also urged us to consider the negative effect on the tax base of the Township of Nakina with the resulting harmful consequences to the social infrastructure of that town.

fonds fiscal du canton de Nakina et des conséquences néfastes de cette situation sur l'infrastructure sociale de cette ville.

PLAIDOIRIE DES PARTIES

Canton de Nakina

Lors de la première audience, à Nakina, M. A. Petrone a témoigné devant le Comité au nom du canton de Nakina. Il a invité les membres du Comité à considérer que l'article 120 ne se limitait pas à la question d'une juste compensation des employés, et à adopter une interprétation plus générale quant à son champ d'application. Selon M. Petrone, la décision d'accorder ou non la permission demandée devrait se fonder sur les intérêts de la compagnie de chemin de fer et sur ceux de la localité. De plus, il a été dit que les critères dont on devrait tenir compte relativement à l'abandon de la gare ou station en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer* devraient également servir aux fins de l'article 120 de la *Loi* dans le cas du déplacement, de la fermeture ou de l'abandon d'une gare ou station.

M. Petrone a également mentionné le *Rapport Freedman* ainsi que la notion de conflit de droits et de la nécessité d'en arriver à un compromis le plus juste possible entre les deux. Il nous a en plus parlé du devoir, selon la common law, de bon voisinage et de ne pas adopter un comportement nuisible. Il a conclu par les paroles suivantes:

> (traduction libre) ...si le présent groupe est convaincu qu'il sait que le service direct des trains est une absolue nécessité, alors vous ne pouvez ignorer ce qui, selon le juge Freedman, est essentiel à la mise en oeuvre...

Les critères essentiels sembleraient être un choix équitable entre les intérêts contradictoires du canton et de la compagnie de chemin de fer.

M. John Hornak a présenté, lors de la suite de l'audience à Hull (Québec) le 29 juillet 1986, une plaidoirie verbale au nom du canton de Nakina sur la question de l'intérêt public. Etant donné les répercussions négatives incalculables sur le canton de Nakina, M. Hornak nous a prié

ARGUMENT OF THE PARTIES

Township of Nakina

At the original hearing held in Nakina, Mr. A. Petrone made submissions to us on behalf of the Township of Nakina. He invited the Committee to hold that section 120 was not restricted to the issue of proper compensation to employees and to adopt a broader interpretation of its scope. In his submission, the issue of leave should be directed to the interests of the railway and the interests of the community. Furthermore it was suggested that the criteria to be taken into account in abandonment proceedings under section 253 of the *Railway Act* should by reference be adopted for purposes of section 120 of the *Act* and the closure, removal, abandonment, of a station.

Mr. Petrone also made reference to the *Freedman Report* and the notion of a conflict of rights and the need to secure the most equitable reconciliation between them. In addition, he spoke to us of the common law duty to be a neighbour and to engage in non-injurious conduct. In conclusion, it was submitted to us that:

> ... if this panel is satisfied that you know, the need to run-through is a must, then I ask you that you cannot ignore what Freedman said was essential to the implementation ...

This essential criteria would appear to be the equitable resolution of the conflicting interests of the Township and the railway company.

Mr. John Hornak presented oral argument on behalf of the Township of Nakina on the public interest issue at the continuation of the hearing in Hull, Quebec on July 29, 1986. Given the incalculable negative effect on the Township of Nakina, Mr. Hornak urged us to cautiously

instamment d'évaluer la question avec grand soin avant d'accorder la permission demandée conformément à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*:

> (traduction libre) Nous croyons que cela pourrait signifier la fin de la viabilité pour cette localité, et nous estimons que les considérations que nous avons portées à votre attention nécessitent d'être évaluées avec grand soin avant que soit accordée la permission demandée. (page 619, vol. 4)

Il a exhorté le Comité à attacher une très grande importance aux préoccupations des citoyens de Nakina et de leurs élus. On a fait valoir que le canton de Nakina disparaîtrait si le projet de CN était approuvé et que la survie de la ville représente un besoin national plus pressant que la réduction des coûts souhaitée par CN.

De l'avis de M. Hornak, si la permission demandée était accordée, il faudrait faire quelque chose pour aider le canton de Nakina. Il estimait en outre que c'est à CN qu'il reviendrait de réduire le plus possible les répercussions désastreuses que devraient subir les citoyens qui resteront à Nakina.

CN

M. Terrance Hall a témoigné au nom de CN, et a pressé les membres du Comité de maintenir leur décision initiale d'accorder à CN la permission de mettre en oeuvre le projet de service direct des trains à Nakina. Il a indiqué que CN avait démontré la nécessité de cette mesure en fonction de son obligation de fournir un service efficace, compétitif et rentable. Il a ajouté que les préoccupations exprimées au point de vue de la sécurité n'étaient pas fondées, à cause des restrictions prévues dans les conventions collectives au chapitre des heures de travail. Enfin, il a souligné que le Comité avait jugé, dans sa *décision* du 19 août 1985, les dispositions d'indemnisation convenues entre CN et les représentants des employés comme étant appropriées.

M. Hall a indiqué que l'incidence sur les salaires dans le canton de Nakina serait quelque peu amoindrie parce que CN a l'intention d'amener d'autres employés à Nakina et qu'elle continuerait à assurer une présence importante

and carefully evaluate the issue prior to the granting of leave as required by subsection 120 of the *Railway Act*:

> We think it may be the end of the line for the viability of this community, and we believe that the considerations we have placed before you require that, before leave be granted, they be cautiously and carefully evaluated. (see page 619, vol. 4)

He urged this Committee to attach a very great weight to the concerns of the citizens and elected officials of Nakina. It was suggested that the Township of Nakina would not survive the run-through and that the perpetuation of the town is a more pressing national need than CN's desire to reduce its costs.

Mr. Hornak suggested that, in the event leave was granted, something had to be done for the Township of Nakina and that it was CN's responsibility to reduce to the greatest extent possible the devastating impact that was going to be felt upon the citizens remaining in Nakina.

CN

Mr. Terrance Hall made submissions on behalf of CN and urged the Committee to maintain its original decision to grant leave to CN to implement the run-through at Nakina. He submitted that CN had proven an operational requirement for the run-through based on its need for an efficient, competitive, and cost-efficient service; that the fears about safety were unfounded owing to the hours of duty restrictions in the collective agreement; and that the compensation packages agreed to between CN and the labour organizations were deemed proper by the Committee in its *decision* of August 19, 1985.

Mr. Hall suggested that the impact on the payroll of the Township of Nakina would be somewhat alleviated because CN intended to move other employees into Nakina and that a substantial CN presence would remain after the

après la mise en oeuvre de son projet de service direct. Le représentant du CN a ajouté que les pertes de valeur des biens immobiliers et de recettes de taxes seraient également moindres du fait que CN se soit engagée à acheter les vingt-sept maisons en cause, à les conserver dans un état vendable, à acquitter les taxes exigibles, à les offrir activement sur le marché et à entretenir une auberge à l'intention des équipes. Par conséquent, il n'y aurait aucune répercussion sur les évaluations et sur les recettes des taxes.

CN a également souligné le fait qu'elle avait offert les services d'un agent de développement industriel, mais que le canton avait plutôt mis sur pied son propre comité de développement économique. La Compagnie soutient qu'elle a fait connaître ses intentions d'une façon plus que satisfaisante, relativement à son projet de service direct et que l'on débat cette question de façon officieuse depuis plus de quarante ans. Elle estime que le canton a déjà eu beaucoup de temps pour se préparer au service direct des trains à Nakina et pour prévoir cette situation. M. Hall a ensuite ajouté que CN, malgré qu'elle ne soit pas légalement tenue d'agir en bon citoyen, a tenté de réduire les répercussions de ses mesures sur le canton de Nakina.

Selon CN, la compagnie de chemin de fer a le droit d'instaurer un service direct, selon l'usage, c.-à-d., les pratiques déjà établies en cette matière, et selon le droit qu'a la compagnie d'assurer la gestion de ses propres affaires. La seule exigence venant interférer avec ce droit est celle selon laquelle la Commission doit accorder sa permission en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*. M. Hall a également insisté sur le fait que le canton ne peut prétendre qu'il est légalement de son devoir de ne pas permettre le service direct des trains; les oppositions au projet de service direct des trains sont fondées sur une politique et non sur des considérations de nature juridique. Plus précisément, M. Hall se rapporte à la partie du *Rapport Freedman* qui dit ce qui suit:

> La Commission admet d'emblée qu'elle ne connait pas de fondement juridique, en l'absence d'un contrat ou d'une réglementation gouvernementale expresse, pour imposer des obligations à une compagnie envers une collectivité. Une entreprise n'est pas obligée de demeurer dans une ville ou de

run-through had been implemented. CN also submitted that the losses of property value and tax revenue would also be minimized because of CN's commitment to purchase the twenty-seven homes affected, to maintain them in a saleable condition, to pay the taxes on them, market them actively and to usefully maintain the crew hostel. There would therefore be a nil effect on assessments and tax revenues.

CN also stressed the fact that it had offered the advice of an industrial development officer but that the Township had instead organized its own economic development committee. CN maintains that it has more than adequately announced its intentions with respect to the run-through and that the subject has been debated informally for a period in excess of forty years. In its opinion, the Township has had a substantial amount of time to prepare for the run-through and make adjustments for it. Mr. Hall further submitted that CN, notwithstanding the fact that it has no legal duty to be a good citizen, has attempted to minimize the effect on the Township of Nakina of its corporate actions.

In CN's submission, the railway company has a right to institute a run-through, based on usage, i.e. past established practices of run-throughs, and based on the company's right to internally manage its own affairs. The only interference with that right is the requirement for leave to be granted by the Commission as per section 120 of the *Railway Act*. Mr. Hall also stressed the fact that the Township cannot allege a legal duty to stop the run-through; the oppositions to the run-through are based on policy and not on legal considerations. More specifically Mr. Hall referred us to that portion of the *Freedman Report* which states:

> The Commission would say at once that it knows no basis in law, in the absence of express contract or of government regulation, for imposing responsibility on a company towards a community. A company is not obliged to remain in a town or to continue an uneconomic operation there. It

continuer à cet endroit de faire une exploitation non rémunératrice. Elle a le droit de s'en aller, ou de modifier ou de réduire à cet endroit la nature de son activité. Ses initiatives peuvent nuire aux intérêts d'une collectivité ou même mettre son avenir en danger; mais cette entreprise ne peut aucunement en être tenue responsable. (vol. 4, page 630)

En résumé, CN a prétendu qu'elle a fait tout ce que l'on pourrait raisonnablement attendre d'elle en vue de réduire au minimum les effets de sa décision, et que le canton ne pouvait, en toute honnêteté, exiger plus d'elle.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Le Comité, dans sa *décision* du 19 août 1985, a tiré certaines conclusions qui, étant donné qu'elles n'ont pas été contestées, sont adoptées aux fins de la présente décision. Plus précisément, le Comité estime que Nakina est une gare ou une station et que les modifications proposées entraînent la fermeture de cette gare ou station, ce qui fait entrer en jeu l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* ainsi que la nécessité d'obtenir la permission de la Commission avant de mettre en oeuvre tout service direct des trains. Le Comité a aussi examiné attentivement les ententes conclues entre les divers syndicats et CN, et il est convaincu que les dispositions d'indemnisation offertes par CN à ses employés sont appropriées aux pertes financières qu'ils devront subir à cause d'un changement de résidence.

La Cour fédérale a certifié une opinion selon laquelle le Comité, lorsqu'il décide d'accorder ou non une permission en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, peut tenir compte de l'intérêt du public et, par conséquent, des intérêts de la population de Nakina. Nous avons donc examiné les témoignages présentés à l'audience qui s'est amorcée en juillet 1985, ainsi que les plaidoiries verbales présentées en juillet 1986, afin de déterminer si la permission devrait ou non être accordée, compte tenu des répercussions possibles de cette décision sur le canton de Nakina.

Il est du devoir du Comité d'exercer son pouvoir dans l'intérêt du public. Dans une situation comme celle qui nous intéresse, les

has the right to leave, or to alter or reduce the nature of its activity there. The result of its action may be to prejudice the interests of a community or even to imperil its future, but the company would in no way be answerable. (see vol. 4, page 630)

In summation, CN argued that it had done all that could be reasonably expected to minimize the effects of its corporate actions and that there was nothing else the Township could rightfully demand of CN.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

In its *decision* of August 19, 1985 the Committee made certain conclusions which, not having been challenged, are adopted for purposes of this decision. More specifically, the Committee is of the view that Nakina is a station and that the proposed operational changes would result in the closing of that station and thus bring into play section 120 of the *Railway Act* and the requirement for leave to be granted prior to the implementation of any run-through. The Committee has also carefully examined the agreements reached between the various unions and CN and is satisfied that the compensation package being offered by CN to its employees is proper for any financial loss caused to them by change of residence.

The Federal Court has certified an opinion that in deciding whether or not to grant leave under section 120 of the *Railway Act*, the Committee can take into account the public interest and therefore the interests of the people of Nakina. We have therefore reviewed the evidence adduced at the Hearing which commenced in July of 1985 and the oral arguments presented in July, 1986 to determine whether or not leave should be granted notwithstanding the potential impact on the Township of Nakina.

This Committee is under a duty to exercise its jurisdiction in the public interest. In a situation such as this, the residents and elected

résidents d'une municipalité ou d'une ville susceptible d'être affectée par un changement d'exploitation proposé, ainsi que leurs représentants élus, ont le droit d'exposer leur point de vue et de voir leurs intérêts entrer en ligne de compte lors de la prise de la décision.

Le Comité conserve néanmoins pleine discrétion quant à l'importance devant être accordée à ce qui semble être des intérêts contradictoires. Ce principe transparaît clairement dans les motifs du jugement rendu par le juge Hugessen. En effet, celui-ci déclare ce qui suit:

> Pour plus de clarté, je soulignerais toutefois que l'erreur commise tient seulement au défaut de prendre cette preuve en considération. Il est certain que la Commission est investie du pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'importance d'une telle preuve et est justifiée de décider, dans l'exercice d'un tel pouvoir, que d'autres considérations ont plus de poids. La Commission ne pouvait cependant exclure d'avance tout examen de la preuve et des prétentions relatives aux effets économiques néfastes des changements projetés sur la communauté touchée

Nous devons maintenant déterminer si CN a démontré de manière satisfaisante que le service direct des trains est justifié en dépit de la forte opposition du canton de Nakina. Pour ce qui est de la question de sécurité, comme nous l'avons déjà constaté, les allégations et les craintes relatives à la sécurité n'ont pas été, à notre avis, justifiées par un élément de preuve quelconque. Le Comité n'est pas convaincu que le service direct des trains à Nakina pourrait constituer une menace à la sécurité.

Après avoir étudié attentivement les arguments invoqués à l'égard de la façon dont devrait être interprété l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, le Comité ne peut convenir de la position du canton contenue dans un mémoire présenté comme pièce N-1. Plus précisément, nous déclarons que les lignes directrices législatives établies à l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer* ne devraient pas être considérées comme établissant des lignes directrices en vue de l'examen d'une requête en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

officials of a municipality or town which may be negatively affected by a proposed operational change have a right to be heard and to have their interests considered.

The Committee, nonetheless, retains full discretion to assess the weight to be given to what appears to be competing interests. This principle is clearly denoted in the reasons for judgement of Hugessen J. wherein he states:

> For clarity, however, I would emphasise that the error lies simply in the failure to consider. Clearly the weight to be given to such consideration is a matter for the discretion of the Commission, which may, in the exercise of that discretion, quite properly decide that other considerations are of greater importance. What it could not do was preclude any examination of evidence and submissions as to the adverse economic impact of the proposed changes on the affected community.

We must now therefore determine whether CN has demonstrated to our satisfaction that the run-through is justified notwithstanding the strong opposition of the Township of Nakina. On the question of safety, we would repeat our earlier finding that the allegations and fears about safety have not, in our view, been substantiated by the evidence. The Committee remains unconvinced that a run-through of Nakina would result in unsafe operations.

After a careful review of the submissions made on the proper interpretation to be accorded to section 120 of the *Railway Act*, the Committee is unable to accept the position of the Township as contained in a brief submitted as Exhibit N-1. More specifically we rule that the statutory guidelines established in section 253 of the *Railway Act* should not be considered as establishing guidelines for the consideration of an application pursuant to section 120 of the *Railway Act*.

Nous rejetons également l'opinion de M. Petrone selon laquelle la mention, par le juge Freedman, du besoin de conciliation crée une exigence supplémentaire à laquelle il faut essentiellement satisfaire avant que soit mis en oeuvre le projet de service direct des trains. À notre avis, le principe de common law relatif au bon voisinage ne s'applique pas dans le cas qui nous intéresse. Nous nous fondons ici sur l'extrait suivant du *Rapport Freedman*:

> La Commission admet d'emblée qu'elle ne connait pas de fondement juridique, en l'absence d'un contrat ou d'une réglementation gouvernementale expresse, pour imposer des obligations à une compagnie envers une collectivité. Une entreprise n'est pas obligée de demeurer dans une ville ou de continuer à cet endroit de faire une exploitation non rémunératrice. Elle a le droit de s'en aller, ou de modifier ou de réduire à cet endroit la nature de son activité. Ses initiatives peuvent nuire aux intérêts d'une collectivité ou même mettre son avenir en danger; mais cette entreprise ne peut aucunement en être tenue responsable.
>
> Il s'agit non seulement de l'attitude en droit, mais aussi de l'attitude du point de vue économique, sauf dans la mesure où une entreprise est disposée à s'imposer à elle-même l'obligation d'agir autrement. Il se peut qu'à l'égard des collectivités qu'elle a fondées une compagnie soit plus facilement disposée à accepter une telle obligation. Mais s'il en est ainsi, il ne s'agirait encore que de manifester du civisme de la part de l'entreprise. Le lien de parenté peut renforcer le sens qu'a une compagnie de ses obligations. En soi, ce lien ne constitue pas un motif donnant lieu à une obligation distincte ou indépendante. Sa valeur se confond avec le motif plus vaste qu'est le civisme dont fait preuve l'entreprise. À moins qu'un motif plus grand n'existe vraiment, les autres considérations ne seront guère utiles.

À notre avis, l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* n'a jamais eu pour but de permettre au Comité d'intervenir dans des décisions commerciales valables d'une société comme Canadien National. Nous estimons que CN se propose d'apporter certains rajustements

We also disagree with Mr. Petrone's submission that Mr. Justice Freedman's reference to a "need for reconciliation" creates an additional requirement which is essential prior to the implementation of a run-through. In our view, the common law doctrine of the good neighbour is not applicable in this case. We rely, for this proposition, on the following excerpt from the *Freedman Report*:

> The Commission would say at once that it knows no basis in law, in the absence of express contract or government regulation, for imposing responsibility on a company towards a community. A company is not obliged to remain in a town or to continue an uneconomic operation there. It has the right to leave, or to alter or reduce the nature of its activity there. The result of its action may be to prejudice the interests of a community or even to imperil its future, but the company would in no way be answerable.
>
> Not only is that the legal position but it is the economic one as well, except to the extent that a company is prepared to accept a self-imposed duty to act otherwise. It may be that with regard to communities which it created a company would be more readily disposed to accept such a duty. But if this should be so it would still be no more than the expression of good corporate citizenship. Parentage of itself it does not constitute a separate or independent ground of duty. What force it possesses is merged in the larger ground of good corporate citizenship. Unless that larger ground is actively present, other considerations will be of little avail.

We are of the opinion that the purpose of section 120 of the *Railway Act* was never intended to permit this Committee to interfere with sound business decisions of a corporation such as Canadian National. In our view, CN is proposing to adjust its operations to remain

à ses activités afin de demeurer efficace et compétitive. Le canton de Nakina ne peut faire valoir qu'il peut, en vertu de la loi, exiger le maintien de la gare d'attache de Nakina en Ontario. Nous ne doutons aucunement du fait que le service direct des trains aura certaines répercussions négatives sur le canton de Nakina et nous partageons les préoccupations des résidents de la localité et de leurs élus. Toutefois, nous estimons que CN a tenté de réduire au minimum les conséquences fâcheuses de ce changement d'activité et a agi de manière responsable. Après avoir examiné attentivement toute cette question, nous avons conclu que le service direct des trains à Nakina est justifié et que la permission demandée devrait être accordée.

Lors de l'audience du 29 juillet 1986, on a discuté de la date possible de prise d'effet de l'ordonnance autorisant la requête, le cas échéant. CN et le canton de Nakina nous ont tous deux pressés de rendre notre décision le plus tôt possible. Le début de l'année scolaire avance à grands pas et, d'après ce qu'on nous a dit, nombre de maisons ont déjà été achetées. Par conséquent, nous ne croyons pas nécessaire, dans le cas présent, de reporter à plus tard l'entrée en vigueur de l'ordonnance. À notre avis, il faut faire coïncider le service direct des trains avec le début de l'année scolaire de manière à réduire le plus possible le dérangement. À cette fin, le Comité a donc rendu sa décision sous forme de télex, afin d'accorder sa permission à CN conformément à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* en date du 21 août 1986.

efficient and competitive. The Township of Nakina cannot assert a legal right to have the home station remain in effect at Nakina, Ontario. There is no doubt in our minds that the implementation of the run-through will have some negative effects on the Township of Nakina and we share the concern of its residents and elected officials. We are nonetheless of the view that CN has attempted to minimize the harmful consequences of its operational changes and has acted in a responsible manner. After careful consideration of the entire matter, we have concluded that there is an operational requirement for the run-through and that leave should therefore be granted.

At the Hearing held on July 29, 1986, there was some discussion as to the possible implementation date for an order granting leave, should one be issued. Both CN and the Township of Nakina urged us to issue our decision as expeditiously as possible. The school year is fast approaching and it is our information that many homes have already been purchased. We therefore do not believe it is a necessity, in this instance, to delay the implementation of the order. In our view, there is a need to co-ordinate the run-through at the commencement of the school year so as to minimize disruption and therefore, in keeping with this aim, the Committee issued its decision in telex form, granting leave to CN pursuant to section 120 of the *Railway Act* as of August 21, 1986.

Relative à la requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner l'exploitation de cette partie de la subdivision Smiths Falls depuis un point situé près de Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à un point situé près de Smiths Falls (point milliaire 35,3), dans la province de l'Ontario, soit une distance totale de 22,30 milles.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 10 octobre 1986 (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.G. Drainville (président), P. Langlois et M. Landers.

Ordonnance n°: R-39889
Date de l'ordonnance et de la décision: le 10 octobre 1986
Dossier n°: 39310.237

Transport par chemin de fer - Abandon d'une ligne non économique - Service de transport de marchandises - Service de trains de voyageurs - Intérêt public.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) a déposé une requête auprès du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) en vue d'obtenir l'autorisation énoncée dans l'intitulé.

Conformément au paragraphe 254(5) de la Loi sur les chemins de fer, *le Comité a décidé de tenir une audience publique afin de réexaminer sa décision antérieure de continuer l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls s'étendant de Richmond (point milliaire 13,00 jusqu'à Smith Falls (point milliaire 35,3).*

Décision: *Le Comité a agréé partiellement la requête.*

En vertu des stipulations au paragraphe 254(3) de la Loi sur les chemins de fer, *le Comité a considéré certains facteurs susceptibles d'influencer l'issue de la présente demande. Il a donc étudié attentivement l'état des pertes réelles subies au cours des dernières années, la possibilité de transformer la ligne visée et l'avenir de la région. Il a de plus examiné les services de transport de marchandises aptes à prendre la relève. Par ailleurs, il a constaté l'incidence*

In the matter of the application by the Canadian National Railway Company, for authority to abandon the operation of that portion of the Smiths Falls Subdivision from a point near Richmond (mileage 13.00) to a point near Smiths Falls (mileage 35.3), a distance of 22.30 miles, in the Province of Ontario.

Indexed as: Canadian National Railway Company, October 10, 1986 (Re)

Railway Transport Committee: J.G. Drainville (Chairman), P. Langlois and M. Landers.

Order No.: R-39889
Date of Order and Decision: October 10, 1986

File No.: 39310.237

Railway transport - Abandonment of an uneconomic line - Passenger train service - Freight train service - Public interest.

Canadian National Railway Company (hereinafter CN) applied to the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) for the authority set out in the title hereto.

Pursuant to subsection 254(5) of the Railway Act, *the Committee decided to hold a public hearing to review its earlier decision to continue the operation of that portion of the Smiths Falls Subdivision from Richmond (mileage 13.00) to Smiths Falls (mileage 35.3)*

Decision: *The application was granted in part.*

In accordance with the provisions of subsection 254(3) of the Railway Act, *the Committee considered the impact of a number of matters on the issue of the current request. Accordingly, the Committee studied the actual losses incurred during the past years, the feasibility of operational changes and the future of the area. In addition, it examined the alternative transportation facilities. Furthermore, the Committee noticed the limited effect of the abandonment on*

limitée de l'abandon sur les autres lignes ou transporteurs de marchandises ainsi que sur les expéditeurs situés sur la ligne. Toutefois, il a noté des perturbations considérables sur les services de trains de voyageurs entre Ottawa et Toronto.

*En ce qui concerne le tronçon compris entre les points milliaires 13,00 et 34,05, le Comité a rejeté la proposition du CN voulant que VIA Rail continue d'assurer un service de trains de voyageurs aux termes de l'*ordonnance concernant les services de trains de voyageurs, *et que CN soit autorisé à abandonner l'exploitation de l'embranchement. Une telle proposition contrevenait la* décision *du Comité datée du 1er juin 1984.*

Par ailleurs, le Comité a indiqué qu'il ne pouvait acquiescer à l'échange d'embranchements par location à bail, achat ou autrement tel que proposé par CN. Cette solution ne résolvait pas le présent dilemme. Par conséquent, le Comité a jugé que CN n'avait pas réussi à concilier l'abandon du tronçon avec le maintien obligatoire de services de trains de voyageurs selon les ordonnances existantes concernant la prestation de ces services. Il a donc rejeté la demande d'abandon concernant ce tronçon.

Quant au reste de l'embranchement dans le voisinage des ponts (du point milliaire 34,05 au point milliaire 35,3), le Comité a jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt public de maintenir les subventions annuelles ni d'accorder les sommes excessives qu'engendrerait la reconstruction des ponts ou la construction d'un raccordement. Par conséquent, il a ordonné l'abandon de ce tronçon.

N.D.L.R.

Les motifs de la décision *du C.T.C.F. datée du 1er juin 1984 relative à l'affaire susmentionnée ont été publiés au recueil 1984 des décisions de la Commission canadienne des transports.*

other lines or freight carriers as well as on the on-line shippers. However, the Committee found that the passenger services between Ottawa and Toronto would be considerably disrupted.

Regarding the portion of the line from mileage 13.00 to mileage 34.05, the Committee could not accept CN's proposal that VIA Rail continue to provide passenger trains service in accordance with the Passenger Train Service Order *and that CN be authorized to abandon its operation of the Subdivision. This proposal was in direct conflict with the Committee's* Decision *dated June 1st, 1984.*

The Committee also indicated that it could not recommend the acquisition by VIA Rail from CN of the branch line by lease, purchase or other means as suggested by CN. The Committee felt that this exchange would not resolve the dilemma. Accordingly, the Committee held that CN failed to bridge the gap between the granting of the allowance of the abandonment of the subdivision and the continuance of passenger train service in accordance with the existing orders pertaining to this service. The application for the abandonment of that portion of the Smiths Falls Subdivision was denied.

With respect to the remainder of the line in the vicinity of the overhead bridges from mileage 34.05 to mileage 35.03, the Committee found that continued yearly subsidies and significant costs associated with either the reconstruction of the bridges or the construction of a connection would not be in the public interest. Accordingly, the Committee ordered the abandonment of the operation of this portion of the said subdivision.

Editor's Note

Reasons for the R.T.C. Decision *dated June 1st, 1984 with respect to the above-mentioned matter have been published in Volume 1984 of the Canadian Transport Commission Reports.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 1er juin 1984.
Ordonnance de la Commission des chemins de fer du Canada n° 15496, datée du 28 novembre 1911, art. 6.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36326, datée du 2 mars 1984.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 216, 253, 254, 254(3), 254(5), 255, 255(1), 255(2), 258, 260, 261, 262, 265.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 22.

Règlements cités

Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, DORS/80-940.

Comparutions

D. Nicholas, pour la Commission canadienne des transports; T. Hall, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; B. McMurray, pour Canadien Pacifique Limitée; D. Strong, pour Smiths Falls Railway Museum Association, Division Rideau Valley de l'Association canadienne d'histoire ferroviaire; E. McArthur, pour la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton; J. Allen, pour VIA Rail Canada Inc.; E.G. Abbot, pour l'Association des syndicats de cheminots du Canada.

ORDONNANCE

RELATIVE à un examen de la requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, ci-après désignée "la requérante", en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*, en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls depuis Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à Smiths Falls (point milliaire 35,3), soit une distance totale de 22,30 milles, dans la province de l'Ontario, ci-après désigné "l'embranchement".

APRÈS étude des délibérations, documents et témoignages présentés à l'audience qui s'est tenue le 26 septembre 1986 à Hull (Québec) et conformément à la décision du Comité s'y

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated June 1st, 1984.
Board of Railway Commissioners for Canada Order No. 15496, dated November 28, 1911, art. 6.
R.T.C. Order No. R-36326, dated March 2, 1984.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 216, 253, 254, 254(3), 254(5), 255, 255(1), 255(2), 258, 260, 261, 262, 265.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 22.

Regulations referred to

Railway Costing Regulations, SOR/80-940.

Appearances

D. Nicholas, for the Canadian Transport Commission; T. Hall, for the Canadian National Railway Company; B. McMurray, for Canadian Pacific Limited; D. Strong, for the Smiths Falls Railway Museum Association, Rideau Valley Division of the Canadian Railroad Historical Association; E. McArthur, for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton; J. Allen, for VIA Rail Canada Inc.; E.G. Abbot for the Canadian Railway Labour Association.

ORDER

IN THE MATTER OF a review of the application by the Canadian National Railway Company, hereinafter called the "Applicant", pursuant to section 253 of the *Railway Act*, for authority to abandon the operation of the portion of the Smiths Falls Subdivision from Richmond (mileage 13.00) to Smiths Falls (mileage 35.3), a total distance of 22.30 miles, in the Province of Ontario, hereinafter referred to as "the branch line".

UPON consideration of the proceedings, evidence and argument presented at the hearing held in Hull, Quebec, on September 26, 1986 and in compliance with the Decision of the Committee

rapportant, en date du 10 octobre 1986 laquelle constitue l'annexe I ci-jointe,

LE COMITÉ PAR LA PRÉSENTE:

1. Détermine que les montants des pertes réelles subies dans le cadre de l'exploitation de l'embranchement pour chacune des années de comptabilité prescrites sont comme il est indiqué:

ANNÉE	PERTES RÉELLES $
1983	151 315
1984	71 782
1985	105 547

2. Déclare que l'embranchement continue d'être une ligne de chemin de fer non rentable; et

3. Détermine que l'exploitation d'une partie dudit embranchement devrait être abandonnée.

LE COMITÉ ORDONNE PAR LA PRÉSENTE QUE:

1. La requérante devra continuer l'exploitation de cette partie de l'embranchement à partir de Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à un point près de Smiths Falls (point milliaire 34,05);

2. La requérante devra abandonner l'exploitation de cette partie de l'embranchement à partir d'un point près de Smiths Falls (point milliaire 34,05) jusqu'à Smiths Falls (point milliaire 35,3), trente (30) jours de la date de la présente ordonnance;

3. La requérante devra être responsable des coûts associés à l'enlèvement des ponts et au remplacement de ceux-ci par un remblai au point milliaire 34,5 de l'embranchement; et

4. La requérante devra aviser le Comité, par écrit, des dates auxquelles

i) l'exploitation de ladite partie de l'embranchement aura été abandonnée, et

in respect thereto dated October 10, 1986 and which Decision is attached hereto as Schedule I,

THE COMMITTEE HEREBY:

1. Determines that the amounts of actual loss incurred in the operation of the branch line in each of the prescribed accounting years are as follows:

YEAR	ACTUAL LOSS $
1983	151,315
1984	71,782
1985	105,547

2. Finds that the branch line continues to be an uneconomic line of railway; and

3. Determines that the operation of a portion of the said branch line should be abandoned.

THE COMMITTEE HEREBY ORDERS THAT:

1. The Applicant shall continue the operation of that portion of the branch line from Richmond (mileage 13.00) to a point near Smiths Falls (mileage 34.05);

2. The Applicant shall abandon the operation of that portion of the branch line from a point near Smiths Falls (mileage 34.05) to Smiths Falls (mileage 35.3), thirty (30) days from the date of this Order;

3. The Applicant shall remain responsible for the costs associated with the removal of the bridges and the replacement thereof with an embankment at mileage 34.5 of the branch line; and

4. The Applicant shall advise the Committee in writing of the dates upon which

i) the operation of the said portion of the branch line has been abandoned, and

ii) l'enlèvement des ponts et le remplacement de ceux-ci par un remblai auront été achevés.

DÉCISION

Entendue à Hull (Québec) le vendredi 26 septembre 1986.

INTRODUCTION

Le 2 mai 1983, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après désignée "CN") a présenté une requête au Comité des transports par chemin de fer (ci-après désigné "le Comité") de la Commission canadienne des transports, en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*, en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner l'exploitation de cette partie de la subdivision Smiths Falls depuis un point situé près de Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à un point à proximité de Strathcona (point milliaire 99,3), dans la province de l'Ontario.

Au terme d'une audience publique, le Comité a émis l'*ordonnance n° R-36326*, en date du 2 mars 1984, par laquelle il:

a) ordonnait à CN de continuer l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls s'étendant de Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à Smiths Falls (point milliaire 35,3);

b) autorisait CN à abandonner l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls s'étendant depuis un point situé près de Smiths Falls (point milliaire 35,3) jusqu'à Strathcona (point milliaire 99,30); et

c) recommandait à CN d'entrer en négociations avec Canadien Pacifique Limitée en vue de poser un embranchement qui éliminerait la nécessité de remettre en état deux ponts dans la subdivision Smiths Falls.

Les deux ponts qui assurent le croisement des voies de Canadien Pacifique Limitée (ci-après désignée "CP") avec celles de CN dans la subdivision Smiths Falls au point milliaire 34,5 se situent respectivement au point milliaire 0,58 de la subdivision Belleville de CP et au point

ii) the removal of the bridges and the replacement thereof with an embankment have been completed.

DECISION

Heard at Hull, Québec on Friday, September 26, 1986.

INTRODUCTION

On May 2, 1983, the Canadian National Railway Company (hereinafter "CN") applied to the Railway Transport Committee (hereinafter the "Committee") of the Canadian Transport Commission, pursuant to section 253 of the *Railway Act*, for authority to abandon the operation of that portion of the Smiths Falls Subdivision from a point near Richmond (mileage 13.00) to a point near Strathcona (mileage 99.3), in the Province of Ontario.

After a public hearing, the Committee issued *Order No. R-36326*, dated March 2, 1984, in which it:

(a) ordered the continuation of the operation of the portion of the Smiths Falls Subdivision from Richmond (mileage 13.00) to Smiths Falls (mileage 35.3)

(b) authorized the abandonment of the operation of the portion of the Smiths Falls Subdivision from a point near Smiths Falls (mileage 35.3) to Strathcona (mileage 99.30); and

(c) recommended that Canadian National should enter into negotiations with Canadian Pacific Limited regarding the construction of a connection to eliminate the necessity to rehabilitate two bridges in Smiths Falls.

The two bridges which carry Canadian Pacific Limited's (hereinafter "CP") track over CN's Smiths Falls Subdivision at mileage 34.5 are situated respectively at mileage 0.58 of CP's Belleville Subdivision and at mileage 0.58 of CP's Chalk River Subdivision. Evidence was

milliaire 0,58 de la subdivision Chalk River de CP. Selon les témoignages entendus à l'audience du Comité en 1984, ces ponts étaient en mauvais état et avaient besoin d'être reconstruits.

Une fois la décision rendue, les deux parties ont entrepris une étude en collaboration avec le Comité en vue de cerner les coûts que supposait, d'une part, la remise en état des ponts (i.e. reconstruction) et, d'autre part, la construction d'un nouveau raccordement entre les voies de CN et de CP, raccordement qui permettrait à CP de desservir les deux clients de CN à Smiths Falls et qui éliminerait donc la nécessité de réparer les ponts. La construction de ces derniers avait été autorisée par la Commission des chemins de fer du Canada en vertu de l'*ordonnance n° 15496* émise le 28e jour de novembre 1911, qui autorisait en même temps la *Canadian Northern Ontario Railway Company* (maintenant CN) à construire ses voies de façon qu'elles passent sous des voies de CP à Smiths Falls. Cette ordonnance stipulait en outre que CN, partie en second au croisement, devait assumer tous les coûts, directs et indirects, liés à la construction et à l'entretien des ponts.

Le paragraphe 254(5) de la *Loi sur les chemins de fer* stipule que si la Commission décide que l'exploitation d'un embranchement non rentable ne devrait pas être abandonnée, "elle doit ensuite réexaminer la demande d'abandon à des intervalles ne dépassant pas cinq ans à compter de la date de la première demande ou de la date où cette demande a été examinée pour la dernière fois, selon le cas, aux fins de décider si l'exploitation de la ligne devrait être abandonnée...". Dans le présent cas, le Comité a décidé de tenir une audience publique pour réexaminer sa décision antérieure de continuer l'exploitation de cette partie de l'embranchement allant de Richmond (point milllaire 13,00) à Smiths Falls (point milliaire 35,3). Ce faisant, le Comité se proposait également de favoriser un débat public qui donnerait l'occasion aux compagnies ferroviaires et aux usagers de discuter ouvertement des différentes mesures évoquées à l'égard des deux ponts situés au point milliaire 34,5 de la subdivision Smiths Falls de CN, à savoir la

adduced at the Committee's 1984 hearing that these bridges were in poor condition and required reconstruction.

Subsequent to the issuance of the decision, the parties therefore proceeded, in conjunction with the Committee, to assess the financial implications associated with either the rehabilitation of the bridges (i.e. reconstruction) or the construction of a new connection between CN and CP by which CP could provide service to CN's two customers in Smiths Falls thereby eliminating the need to repair the bridges. The construction of these bridges was authorized by the Board of Railway Commissioners for Canada *Order No. 15496* dated the 28th day of November, 1911, by which the Canadian Northern Ontario Railway Company (now CN) was authorized to construct its lines and tracks crossing under the lines and tracks of CP at Smiths Falls. The order also clearly stipulates that CN, being junior at the crossing, must bear all costs of, and incidental to, not only to the construction but also to the maintenance of the bridges.

Section 254(5) of the *Railway Act* stipulates that if the Commission determines that the operation of an uneconomic branch line should not be abandoned, that it shall thereafter "reconsider the application for abandonment at intervals not exceeding five years from the date of the original application or last consideration thereof, as the case may be, for the purpose of determining whether the operation of the line should be abandoned;...". In the present case, the Committee decided to hold a public hearing to review the Committee's earlier decision to continue the operation of that portion of the branch line from Richmond (mileage 13.00) to Smiths Falls (mileage 35.3). It was also the Committee's intention to provide a forum wherein both the railways and the users of the service could publically debate the various options with respect to the two bridges located at mileage 34.5 of CN's Smiths Falls Subdivision, i.e. the reconstruction of the bridges, the construction of a new connection beyond mileage 34.5, or the abandonment of that portion of line

reconstruction des ponts, ou la construction d'un nouveau raccordement au-delà du point milliaire 34,5, ou l'abandon de cette partie de la ligne allant de l'aiguille du raccordement actuel entre les voies CN et CP au point milliaire 34,05 jusqu'au point milliaire 35,3.

Pertes réelles subies

Les pertes réelles calculées par le Comité conformément aux dispositions du *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires* et l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*, pour les années de comptabilité prescrites 1983, 1984 et 1985 s'établissent comme suit:

	1983	1984	1985*
Total des frais	231 547 $	215 167 $	246 774 $
Recettes	80 232 $	143 385 $	141 227 $
Pertes réelles	151 315 $	71 782 $	105 547 $

* D'après les données préliminaires de CN.

TÉMOIGNAGES ENTENDUS À L'AUDIENCE

Canadien National

Il y a deux gares de marchandises sur le tronçon visé, à savoir Dwyer Hill et Smiths Falls. À l'heure actuelle, le service de marchandises est assuré à la demande par une locomotive manoeuvres-ligne. En outre, quatre trains de voyageurs effectuent quotidiennement la liaison entre Ottawa et Smiths Falls (gare de CP) dans les deux sens (sauf le dimanche, où il n'y a que deux trains).

Les volumes de trafic-marchandises sont très faibles depuis cinq ans; la gare de Dwyer Hill n'a d'ailleurs reçu aucun train de marchandises depuis 1982. La gare de CN à Smiths Falls a enregistré les volumes de trafic suivants au cours des dernières années: quarante-sept wagons complets en 1981, quarante-cinq en 1982, quarante en 1983, cinquante-deux en 1984, quarante-quatre en 1985 et enfin, quarante-cinq de janvier à juin 1988, chiffre qui comprend toutefois un envoi spécial de 31 wagons complets pour le compte de la Three Buoys Houseboats.

CN a également présenté au Comité une analyse détaillée du trafic attribuable à chaque

from the switch point of the existing connection between CN and CP at mileage 34.05 to mileage 35.3.

Actual Losses "Incurred"

The actual losses as determined by the Committee in accordance with the provisions of the *Railway Costing Regulations* and section 253 of the *Railway Act* for the prescribed accounting years 1983, 1984 and 1985 are as follows:

	1983	1984	1985*
Total Costs	$231,547	$215,167	$246,774
Revenues	$ 80,232	$143,385	$141,227
Actual Loss	$151,315	$ 71,782	$105,547

*Based on CN's preliminary submission.

EVIDENCE AT THE HEARING

Canadian National

There are two freight stations located on the section proposed for abandonment, notably Dwyer Hill and Smiths Falls. Current freight service is provided by a road switcher on an as required basis. In addition, four passenger trains operate in each direction between Ottawa and Smiths Falls (CP station), two on a daily basis and two daily except Sunday.

Freight traffic volumes have been consistently light during the last five years; in fact, Dwyer Hill has not had any traffic since 1982. CN's Smiths Falls station has had the following traffic volumes in recent years: forty-seven carloads in 1981, forty-five carloads in 1982, forty carloads in 1983, fifty-two carloads in 1984, forty-four carloads for 1985, and forty-five carloads from January to June 1986, which includes a one-time movement for Three Buoys Houseboats of thirty-one carloads.

CN also provided the Committee with a breakdown of the traffic on the subdivision on a

client dans la subdivision. En 1983, J. Quattrocchi & Co. Ltd. a retenu vingt et un wagons complets, Lanark Leeds Distributing Ltd., neuf, Ronway Lumber Limited, deux, et Hershey Canada Ltd., deux. En outre, CN a remis quatre wagons à CP au point d'échange, et deux autres clients ont chacun retenu un wagon. Le volume total du trafic s'est donc chiffré à quarante wagons complets dans l'année.

En 1984, J. Quattrocchi & Co. Ltd., Lanark Leeds Distributing Ltd. et Hershey Canada Inc. ont respectivement retenu dix-sept, douze et sept wagons complets et VIA Rail en a retenu huit. Par ailleurs, huit autres clients ont retenu un wagon chacun, ce qui donne cinquante-deux wagons complets pour l'année.

En 1985, J. Quattrocchi & Co. Ltd. a retenu vingt et un wagons complets, Lanark Leeds Distributing Ltd., cinq, Ronway Lumber Limited, quatre, Johnson Bedding, trois, Hershey Canada Inc., deux, et Rideau Lumber, quatre. En outre, cinq autres clients on retenu un wagon chacun, soit un volume total de quarante wagons complets dans l'année.

De janvier à juin 1986, J. Quattrocchi & Co. Ltd. a retenu quatre wagons complets, Lanark Leeds Distributing Ltd. deux, Johnson Bedding, deux, Hershey Canada Inc., un, Rideau Lumber, quatre, et Noranda Forest Sales, un. Par ailleurs, Three Buoys Houseboats a retenu une rame de trente et un wagons pour un envoi spécial, ce qui donne au total quarante-cinq wagons complets dans une période de six mois.

Une analyse de rentabilité fournie par CN a révélé qu'il faudrait un total de 350 wagons complets annuellement pour rentabiliser l'exploitation des trains sur le tronçon compris entre les points milliaires 13,00 et 35,30, en supposant un trafic de même composition qu'en 1985 et en gardant constants les frais et les recettes enregistrés en 1985.

CN a également présenté au Comité une liste indiquant d'autres centres d'expédition possibles et d'autres transporteurs autorisés à desservir la région. Elle a soutenu que l'abandon du tronçon serait sans conséquences pour les autres lignes de CN, étant donné le faible volume de marchandises à transporter.

customer by customer basis. In 1983, J. Quattrocchi & Co. Ltd. had twenty-one carloads, Lanark Leeds Distributing Ltd. had nine carloads, Ronway Lumber Limited two carloads and Hershey Canada Inc. two carloads. In addition, CN gave to CP at the interchange point four carloads and there were two customers with one carload each for a total of forty carloads for the year.

For the year 1984, J. Quattrocchi & Co. Ltd. had seventeen carloads, Lanark Leeds Distributing Ltd. had twelve carloads, Hershey Canada Inc. had seven carloads and there were eight carloads for VIA Rail. There were, in addition, eight customers with one carload of traffic each for a total of fifty-two carloads for the year.

In 1985, J. Quattrocchi & Co. Ltd. had twenty-one carloads, Lanark Leeds Distributing Ltd. five carloads, Ronway Lumber Limited four carloads, Johnson Bedding three carloads, Hershey Canada Inc. two carloads and finally, Rideau Lumber had four carloads. In addition, for the year 1985, five customers had one carload each, for a total of 40 carloads for the year.

For the year 1986, January to June, J. Quattrocchi & Co. Ltd. had four carloads, Lanark Leeds Distributing Ltd. had two carloads, Johnson Bedding had two carloads, Hersey Canada Inc. had one carload, Rideau Lumber had four carloads, Noranda Forest Sales had one carload, and Three Buoys Houseboats had a special movement of thirty-one carloads for a total of forty-five carloads for the six-month period.

CN presented a "break-even" analysis which revealed that, assuming 1985 traffic mix and 1985 costs and revenues, a total of 350 carloads would be required annually to "break even" on the operation of the portion of the line between mileage 13.00 and mileage 35.30.

CN also provided the Committee with a list of alternative shipping points and the names of other licensed carriers in the area. It was submitted that the abandonment of the line would not have any effect on other CN lines because of the low volume of freight traffic being offered. In CN's opinion, VIA Rail would not be

D'après CN toujours, VIA Rail ne serait pas touchée, car les deux compagnies ont passé un accord en vertu duquel CN louerait son emprise entre les points milliaires 13,00 et 34,05 à VIA si la C.C.T. autorisait CN à abandonner l'exploitation sur cette partie de la ligne. CN a également soutenu que l'abandon du service n'aurait pas d'incidence véritable sur l'économie des collectivités de la région; le faible volume de marchandises acheminées sur le tronçon visé au cours des dernières années montre plutôt que ces collectivités ne comptent pas outre mesure sur le service de CN. Cette dernière affirme que les autres moyens de transport en place dans la région assureraient tout aussi bien le mouvement des marchandises locales.

Après la première audience tenue en 1984, la partie de tronçon comprise entre les points milliaires 13,00 et 34,05, c'est-à-dire la partie exploitée par VIA Rail, a fait l'objet de travaux d'amélioration considérables. Aucun travaux de remise en état ou d'amélioration n'a été fait dans le reste du tronçon (entre les points milliaires 34,05 et 35,3).

CN estime qu'il faudrait dépenser une somme de 722 000 $ au cours des prochaines années pour remettre en état les ponts situés au point milliaire 0,58 des subdivisions Chalk River et Belleville de CP, ponts où se croisent les voies de CP et de CN dans la subdivision Smiths Falls de cette dernière au point milliaire 34,5. En outre, l'exploitation de la voie à cet endroit exigerait une dépense supplémentaire de 265 000 $ par année.

Dans son argumentation, l'avocat de CN a cité le paragraphe 255(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, qui habilite le Comité des transports par chemin de fer à recommander la cession (abandon ou échange) d'un embranchement à une autre compagnie ferroviaire afin que celle-ci en assure l'exploitation. D'après CN, le Comité avait le choix entre deux formules: d'une part, le raccordement de l'embranchement avec la voie de CP afin que les clients de CN à Smiths Falls bénéficient toujours d'un service ferroviaire, ce qui suppose l'abandon total de l'embranchement visé par CN, ou encore recommander l'échange du trafic de CN à Smiths Falls, ce qui signifierait l'abandon

affected because CN and VIA have entered into an agreement whereby CN will lease its right-of-way, from mileage 13.00 to mileage 34.05, to VIA if the C.T.C. authorizes the abandonment of CN's operations. CN also submitted that the abandonment would not have a significant economic impact on the communities in the area; in fact, the limited volume of traffic handled on the line in recent years indicates that these communities are not dependent on CN service. CN maintains that local traffic could be adequately handled by the various modes of transportation which exist in the area.

Following the first hearing in 1984, substantial upgrading occurred on the portion of track between mileage 13.00 and 34.05, the trackage over which the VIA trains operate. No rehabilitation or upgrading has taken place on the remaining portion, i.e. mileage 34.05 to 35.3.

CN estimated that total expenditure of $772,000 would be required within the next few years to rehabilitate the bridges at mileages 0.58 on CP's Chalk River and Belleville Subdivisions which carry CP tracks over CN's Smiths Falls Subdivision at mileage 34.5. In addition, an annual expenditure of around $265,000 would be required to maintain the line in operation at this level.

In argument, counsel for CN made reference to section 255(1) of *Railway Act* which empowers the Railway Transport Committee to recommend the giving or exchanging of a branch line to another railway for operation by that railway. CN submitted that there are two courses of action open to the Committee at this time; firstly, an interconnection of the branch line with CP trackage so that CN customers in Smiths Falls would have continued railway service which implies total abandonment of the subject branch line, or interchanging CN traffic at Smiths Falls, which implies a partial abandonment in the vicinity of the bridges; or secondly, the disposition of the branch line to

partiel de l'exploitation par CN à proximité des ponts; d'autre part, la cession de l'embranchement à VIA, qui continuerait alors d'assurer le service de trains de voyageurs.

En ce qui concerne la première formule, CN a évalué les frais de construction d'un embranchement à 299 400 $. Pour sa part, CP a estimé que l'enlèvement des ponts au point milliaire 34,5 et leur remplacement par un remblai entraineraient des frais supplémentaires de 157 000 $. CN a soutenu que ces frais seraient assumés par CP, qui pourrait les recouvrer en vertu du paragraphe 255(2) de la *Loi sur les chemins de fer*; lorsqu'il y a échange d'embranchements, lit-on dans ledit paragraphe, la compagnie exploitante peut réclamer, en vertu de l'article 256, "le dédommagement de toutes pertes attribuables à cet embranchement".

CN était d'avis que cette formule offrait plusieurs avantages: les clients de CN à Smiths Falls continueraient de bénéficier d'un service ferroviaire (grâce à CP), les subventions prendraient fin dès l'abandon de l'embranchement par CN, et il ne serait plus nécessaire de débourser les sommes importantes qu'exigeraient la reconstruction et l'entretien des ponts. Selon CN, la formule présente toutefois deux inconvénients: 1) les subventions devraient se poursuivre si le Comité n'autorisait l'abandon du tronçon que dans le voisinage immédiat des ponts; 2) la construction d'un raccordement ne constituerait qu'une solution à court terme, car la *Loi sur les chemins de fer* exige le réexamen de la demande d'abandon à des intervalles ne dépassant pas cinq ans à compter de la date où cette demande a été examinée pour la dernière fois.

Par conséquent, CN a fait valoir que la cession de l'embranchement en cause à VIA serait une formule préférable. D'après CN, VIA est une compagnie de chemin de fer habilitée à transporter des voyageurs et à accumuler des avoirs. L'avocat de CN a même rappelé que VIA a récemment fait l'acquisition de hangars, de gares et de lignes.

Dans son argumentation, l'avocat de CN a abordé la question juridique qu'a soulevée le Comité dans la décision qu'il a rendue en 1984, à savoir s'il est envisageable d'accéder à une requête présentée en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer* en vue d'abandonner

VIA for continued operation of the passenger train service.

With respect to an interconnection, CN set the costs of construction at $299,400. The additional cost of removing the bridges at mileage 34.5 and replacing them with an embankment was set at $157,000 by CP. CN maintained that these costs would be borne by CP and recovered by it under section 255(2) of the *Railway Act* which stipulates that where an exchange of branch lines occurs, the operating company may claim under section 256 in respect of any losses attributable to such branch lines.

CN was of the view that this option has several advantages including the continuation of rail service to CN customers at Smiths Falls by CP, the elimination of the subsidy payments upon abandonment, and the elimination of the greater costs associated with reconstruction and maintenance of the bridges. In CN's opinion, the disadvantages of this option are twofold: 1) subsidy payments would continue if the Committee only authorized the abandonment of the trackage in the vicinity of the bridges; and 2) the construction of an interconnection would be but a short-term solution as the *Railway Act* requires a review of the abandonment application at intervals not exceeding five years from the date of last consideration.

CN therefore submitted that the preferable alternative would be the disposition of this branch line to VIA. CN submitted that VIA is a rail company empowered to provide passenger service and also to acquire assets. Indeed, counsel for CN made reference to recent acquisitions of maintenance facilities, stations and trackage by VIA.

In argument, CN addressed the legal issue with which the Committee dealt in its 1984 decision, i.e., can an application for abandonment pursuant to section 253 of the *Railway Act* be granted for a line on which there are outstanding orders for the continuation of

l'exploitation d'une ligne, alors que cette ligne, aux termes d'une ordonnance toujours en vigueur, doit continuer à servir au transport de voyageurs. CN a soutenu qu'il serait possible d'éviter les problèmes juridiques énoncés dans la décision de 1984 si l'on reconnaissait que VIA est une compagnie ferroviaire comme les autres, à l'égard de laquelle le Comité peut formuler une recommandation en vertu du paragraphe 255(1) de la *Loi sur les chemins de fer* concernant l'acquisition d'un embranchement par location à bail, ou achat ou autrement. Dans le fil de ce raisonnement, CN a fait valoir que les trains de voyageurs continueraient de circuler même si le transport de marchandises prenait fin et que, par conséquent, l'ordonnance relative au service de trains de voyageurs serait respectée.

D'après CN, VIA ne pourrait être tenue d'assurer le transport de marchandises, car en vertu des articles 262 et 265 de la *Loi sur les chemins de fer*, les responsabilités d'un transporteur se limitent aux pouvoirs de ce transporteur. VIA n'est autorisée par le Parlement qu'à fournir un service de trains de voyageurs et elle ne peut donc être tenue de fournir un service de transport de marchandises.

D'après CN, cette formule offre de nombreux avantages. En premier lieu, VIA est la compagnie la mieux à même d'exploiter l'embranchement, étant donné que le transport des passagers demeure obligatoire sur ce tronçon, alors que le trafic de marchandises est quasi inexistant. Ensuite, il ne serait plus nécessaire de procéder à des réexamens tous les cinq ans, et l'ordonnance relative à la continuation du service de voyageurs serait respectée. Enfin, l'importante subvention consentie annuellement à l'égard d'un service de transport de marchandises rarement sollicité serait supprimée, tout comme le problème des ponts à Smiths Falls, problème qui revient constamment et qui mobilise des sommes considérables.

Par conséquent, CN a exhorté le Comité à formuler les recommandations suivantes:

1. Que VIA Rail fasse l'acquisition de la subdivision Smiths Falls de CN comprise entre Richmond et Smiths Falls par location à bail, achat ou autrement.

2. Que VIA Rail continue à fournir un service de trains de voyageurs dans la

passenger services? CN submitted that the legal problems addressed in the Committee's 1984 decision could be avoided if recognition were given to the fact that VIA is simply another railway company to which a Committee recommendation under section 255(1) of the *Railway Act* can be made concerning the acquisition of a branch line by purchase, lease or other means. Under that scenario, CN submitted that freight operations would cease but passenger operations would continue and that therefore no problem would be created by the outstanding order for the continuation of passenger service.

According to CN, VIA could not be requested to provide freight service because the carrier obligations under sections 262 and 265 of the *Railway Act* are limited to the powers of a carrier. VIA is only authorized by Parliament to provide a passenger service and, therefore, could not be required to provide freight service.

According to CN, there are many advantages to such a recommendation. Firstly, VIA is the appropriate railway to operate the branch line in view of the continuing passenger service but virtually non-existent freight service. Secondly, the need for periodical five-year reviews would be eliminated, and the outstanding order for the continuance of passenger service would not be breached. Finally, the large annual subsidy payment for a freight line with little freight traffic would be avoided as would the costly and recurring problem of the Smiths Falls bridges.

CN therefore urged the Committee to make the following recommendations:

1. That VIA Rail acquire the CN Smiths Falls Subdivision between Richmond and Smiths Falls by lease, purchase or other means.

2. That VIA continue to provide passenger train service on the Subdivision in

subdivision, conformément aux dispositions de l'*ordonnance concernant les services de trains de voyageurs*, et que CN abandonne l'exploitation de l'embranchement depuis Richmond jusqu'à Smiths Falls.

3. En attendant que CN et VIA concluent un accord final relativement à la subdivision, que CN continue de fournir un service ferroviaire raisonnable pendant une période de trois mois à partir de la date d'émission d'une ordonnance pertinente, après quoi la demande sera réexaminée.

4. En ce qui concerne la recommandation formulée ci-dessus, que CN présente au Comité, tous les 30 jours à partir de la date d'émission de l'ordonnance pertinente, un compte rendu écrit sur l'avancement des négociations entre elle et VIA.

5. En attendant que CN et VIA concluent un accord final relativement à la subdivision, que CN continue à avoir droit à la subvention qui lui est actuellement versée.

Canadien Pacifique Limitée

M. John Wood, ingénieur adjoint, Ponts, a décrit l'état des ponts situés au point milliaire 34,5 dans la subdivision Smiths Falls de CN. CP a estimé que la reconstruction du pont dans la subdivision Belleville coûterait environ 620 000 $ et qu'une dépense supplémentaire de 100 000 $ s'imposait dans l'immédiat pour étayer le pont avec du bois de charpente. Le pont qui se trouve dans la subdivision Chalk River de CP a également besoin d'être reconstruit. Si les voies passant sous ces ponts étaient abandonnées, une autre possibilité serait de démolir les ponts et de les remplacer par des remblais. Cette solution, qui exigerait une dépense d'environ 157 000 $, éliminerait bien entendu tous les frais futurs liés à l'entretien des ponts. CP a signalé au Comité qu'il fallait compter jusqu'à cinq mois pour obtenir les ouvrages d'acier nécessaires à la réfection du pont dans la subdivision Belleville et que, par conséquent, la pose d'étais provisoires en bois de charpente (une dépense de 100 000 $) était essentielle pour maintenir le pont en service durant la période d'attente.

accordance with the *Passenger Train Service* Order and that CN abandon its operation of the Subdivision from Richmond to Smiths Falls.

3. Until a CN/VIA agreement concerning the Subdivision is finalized, CN shall provide adequate rail service thereon for a period of three months from the date of an appropriate order, whereupon the application shall be reviewed.

4. With regard to the above recommendation, CN shall at 30-day intervals, from the date of issuance of the appropriate order, report to the Committee in writing of the progress of the CN-VIA negotiation.

5. That CN is to remain eligible for subsidy payments until CN/VIA agreement concerning the subdivision is finalized.

Canadian Pacific Limited

Mr. John Wood, Assistant Engineer of Bridges, gave evidence as to the condition of the bridges which are located at mileage 34.5 on CN's Smiths Falls Subdivision. CP estimated that it would cost approximately $620,000 to reconstruct the Belleville Subdivision bridge with an additional $100,000 expenditure being required immediately to shore up the bridge with timber. There is also a second bridge on CP's Chalk River Subdivision, which requires reconstruction. In the event that the trackage underneath these bridges were abandoned, another option would be to remove the bridges and replace them with an embankment at an approximate cost of $157,000. This option would do away with the bridges completely and would thus avoid all future costs for maintenance. CP advised the Committee that, as it could take up to five months to obtain the steelwork required for the reconstruction of the bridge on the Belleville Subdivision, the installation of temporary timber bents at a cost of $100,000 would be required in order to maintain the

Toutefois, M. Wood a signalé que les travaux pouvaient commencer dès la fin d'octobre 1986, que ce soit pour installer des étais provisoires en bois de charpente ou pour enlever les ponts et combler la tranchée.

Selon M. Wood, la réfection du pont situé au point milliaire 0,56 dans la subdivision Chalk River est une nécessité moins pressante que la remise en état du pont dans la subdivision Belleville. La réfection du premier pont pourra s'effectuer n'importe quand au cours des cinq prochaines années moyennant une dépense de 360 000 $, somme à laquelle il faut ajouter 90 000 $ pour les réparations et travaux d'entretien intérimaires sur l'infrastructure et la culée. Le total des frais de reconstruction s'élève donc à 450 000 $ pour ce pont.

CP a soutenu qu'en cas d'abandon définitif de l'embranchement, il faudra combler la tranchée qui a été aménagée en 1912 pour permettre le passage des voies de CN: D'après CP, la planification et l'exécution de ce travail incombent à CN, responsabilité qui cadrerait avec les dispositions de l'ordonnance émise en 1911 par la Commission des chemins de fer du Canada. L'article 6 de l'*ordonnance n° 15496* stipule qu'il incombe à CN d'assumer tous les frais annexes liés à la construction du pont, à l'aménagement de la tranchée et à la pose de ses voies. CP a fait valoir que les frais attribuables à l'enlèvement des voies de CN et au comblement de la tranchée sont bel et bien des frais annexes du type décrit dans l'ordonnance. CP a prié le Comité de rendre une ordonnance distincte en vue d'imposer à CN les coûts imputables au comblement de la tranchée.

CP a également signalé qu'elle trouvait inacceptable la recommandation du Comité voulant qu'elle et CN entament des négociations concernant la construction d'un raccordement. Par conséquent, elle a affirmé qu'il faudrait désormais s'en remettre au gouverneur en conseil si le Comité désirait poursuivre la question de la construction d'un raccordement, car les deux parties n'avaient pas réussi à conclure un accord satisfaisant.

Smiths Falls Railway Museum Association - Division Rideau Valley de l'Association canadienne de l'histoire ferroviaire.

bridge in service during that period. However, either the installation of timber supports as a temporary measure or the filling in of the cut could take place by the end of October, 1986.

According to Mr. Wood, the reconstruction of the bridge at mileage 0.58 on the Chalk River Subdivision is not required as immediately as the bridge on the Belleville Subdivision. It could be replaced any time within the next five years at a cost of $360,000 to which must be added the cost of interim maintenance such as substructure work, abutment work, and repairs estimated at $90,000 for a total reconstruction cost of $450,000 for that bridge.

In the event of abandonment, CP submitted that the land cut which was made in 1912 to accommodate the tracks of CN should be filled and that the responsibility for drawing the plans for that work and performing it lies with CN and is consistent with the scheme established by the Board of Railway Commissioners order in 1911. Paragraph 6 of *Order No. 15496* states that all costs incidental to the construction of the bridge and the escavation of the track and the laying of CN's track are to be borne by CN. CP maintained that costs associated with the removal of the CN track and the filling in of the cut are indeed incidental costs as described in the order. CP urged the Committee to issue a separate order placing the financial obligations associated with the fill-in of the cut with CN.

CP also submitted that the Committee's recommendation, that CN and CP enter into negotiations with respect to the construction of a connection, is not acceptable to it. Accordingly, CP contended that recourse must now be had to the Governor in Council if the Committee wishes to pursue the matter of construction of a connection because a suitable agreement has not been reached by the parties.

Smiths Falls Railway Museum Association - Rideau Valley Division of the Canadian Railroad Historical Association

La *Smiths Falls Railway Museum Association* (ci-après désignée "l'Association") n'était pas opposée à la requête d'abandon, dans la mesure où ses intérêts étaient protégés. L'Association s'intéressait tout particulièrement au tronçon de voie compris entre les points milliaires 34,05 et 35,3 de la subdivision Smiths Falls. Elle souhaite négocier, à titre de troisième partie principale, la conservation et la remise en état des ponts appartenant à CP; l'Association assumerait tous les frais en fournissant à CP un reçu pour don reconnu par Revenu Canada.

M. David Strong, s'exprimant au nom de l'Association, a déclaré que des démarches avaient été entreprises auprès de CN et de CP et que l'Association avait bon espoir de voir les négociations se poursuivre jusqu'à la conclusion d'un accord satisfaisant. M. Strong a aussi déclaré que l'Association serait disposée, de temps à autre, à fournir des reçus pour fins d'impôt en vue d'assurer l'entretien des ponts si ces derniers étaient remis en état.

En réponse à une question du panel concernant la cession de la partie abandonnée de la subdivision entre Smiths Falls et Strathcona, M. Strong a reconnu qu'il était au courant d'une lettre reçue de CN en août 1986, dans laquelle CN indiquait qu'elle ne versait pas actuellement d'impôts directs et qu'elle ne prévoyait pas devoir en verser avant 1993 au plus tôt. Cette lettre révélait également qu'une occasion se présentait à CN de vendre à Transports Canada les rails de 85 livres récupérées du tronçon abandonné, pour la réfection des lignes de transport des grains dans l'Ouest, que le prix de vente proposé correspondait à 70 p. 100 du prix de nouveaux rails, et que, par conséquent, CN n'était pas intéressée par la proposition de l'Association concernant ce tronçon. Malgré tout, M. Strong a affirmé que l'Association souhaite assumer les responsabilités de CN, pour ensuite traiter directement avec CP. Les reçus pour fins d'impôt seraient alors fournis directement à CP en dédommagement des travaux de réfection et d'entretien effectués sur les ponts. Suivant la proposition de l'Association, les obligations imposées à CN en vertu de l'*ordonnance n° 15496* seraient transférées à CP afin que cette dernière ait droit à un reçu pour fins d'impôt à l'égard des travaux exigés par la remise en état des ponts.

The Smiths Falls Railway Museum Association (hereinafter "Museum Association") was not opposed to the application for abandonment provided that the interests of its organization are protected. It was particularly interested in the trackage situated between mileage 34.05 and mileage 35.3 of the Smiths Falls Subdivision. The Museum Association wishes to negotiate as a principal third party, the retention and rehabilitation of the CP bridges, at its own cost, by supplying payment to CP by way of a Revenue Canada tax receipt.

Mr. David Strong, testifying on behalf of the Museum Association, indicated that representations had been made to both CN and CP and that the Museum Association was hopeful negotiations would continue until a satisfactory agreement was reached. The Museum Association also submitted that it would be prepared, periodically, to provide a tax receipt for maintenance of the bridges, should rehabilitation take place.

Mr. Strong, in response to a question from the Panel concerning the disposition of the abandoned portion of the Subdivision from Smiths Falls to Strathcona, admitted knowledge of correspondence received from CN in August, 1986, in which CN indicated that it was not presently paying cash taxes and did not anticipate doing so until approximately 1993 at the earliest. This letter also revealed that CN had an opportunity to sell the 85 pound rail on this abandoned line to Transport Canada for rehabilitation of western grain lines at a price equal to 70% of new rail costs and that CN was not interested in the Association's proposal in respect of that portion of the line. Nonetheless, Mr. Strong maintained that the Museum Association would like to take on CN's responsibilities and then, in turn, deal directly with CP. The tax receipt would then be provided directly to CP in payment for the reconstruction and maintenance work performed on these bridges. Under the Museum Associations's proposal, CN would transfer its responsibility under Board *Order No. 15496* to CP in order for CP to receive a tax receipt for work associated with the rehabilitation of the bridges.

VIA

Selon VIA Rail, le service de voyageurs qu'elle fournit actuellement dans la subdivision Smiths Falls de CN constitue un obstacle, sur les plans juridique et pratique, à l'approbation de la demande d'abandon formulée par CN. Le service de trains de voyageurs exploité sur cette ligne ne peut continuer à fonctionner que si la ligne reste ouverte. La *Loi sur les chemins de fer* ne fait aucune distinction entre les mouvements de voyageurs et les mouvements de marchandises dans sa définition du mot "trafic".

VIA a d'ailleurs protégé ses intérêts en passant avec CN un accord prévoyant la location à bail du tronçon en cause par VIA dans l'éventualité où le Comité accéderait à la demande d'abandon. VIA était d'avis que si la demande était approuvée et que l'accord négocié avec CN entrait en vigueur, elle serait dispensée de fournir un service de transport de marchandises en vertu de l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, en raison notamment du libellé "selon ses pouvoirs".

Toutefois, VIA ne partageait pas l'opinion de CN suivant laquelle VIA serait une compagnie de chemin de fer comme les autres. VIA juge qu'elle n'est pas une compagnie ferroviaire ordinaire, mais plutôt une compagnie de transport de voyageurs dont les pouvoirs sont limités par la loi. VIA a également évoqué la décision rendue par le Comité à l'égard de la subdivision M&O; en effet, le Comité avait jugé que, même en l'absence d'un service de trains de voyageurs, il n'était pas habilité à autoriser le transfert de terres à VIA en tant que compagnie exploitante. Par conséquent, dans le cas présent, VIA a soutenu qu'en premier lieu, l'existence d'un service de trains de voyageurs empêche l'approbation d'une ordonnance conseillant l'abandon et qu'en second lieu, les problèmes juridiques découlant de la requête d'abandon avaient été entièrement résolus par le Comité dans la *décision* qu'il avait rendue en 1984 au sujet de la subdivision Smiths Falls.

Démarches d'intérêt public

Les deux principaux usagers du service ferroviaire à Smiths Falls, à savoir J. Quattrocchi & Co. Ltd. et Lanark Leeds Distributing Ltd., ont écrit au Comité pour lui exposer leur point de vue, tout comme d'autres

VIA

In VIA's submission, the passenger service now offered on the CN's Smiths Falls Subdivision is a bar in fact and in law to the granting of CN's application for abandonment. The passenger train service operating over the line can only operate if the line is retained. The *Railway Act* does not differentiate between passenger and freight traffic in its definition of "traffic".

In the event this application were to be granted by the Committee, VIA has protected its interests by negotiating an agreement with CN to lease the trackage on the Smiths Falls Subdivision. Should the abandonment be authorized and the lease agreement take effect, VIA was of the view that section 262 of the *Railway Act* and the reference to "according to its powers" would exempt VIA from an obligation to operate freight service.

However, VIA took issue with CN's assertion that VIA is but another railway company. In VIA's submission, it is not simply another railway company, but a railway passenger company whose powers have been limited by legislation. VIA also relied on the Committee's decision with respect to the M&O Subdivision where it held that, even in the absence of passenger service, it did not have the power to transfer land to VIA as an operating railway. In the present case, therefore, VIA submitted, firstly, that the existence of a passenger service is a bar to the abandonment order and, secondly, that the legal issues in this case were clearly resolved by the Committee in its 1984 *Decision* with respect to the Smiths Falls Subdivision.

Public Interest Submissions

The Committee received correspondence from the two principal users of the rail service in Smiths Falls, namely J. Quattrocchi & Co. Ltd. and Lanark Leeds Distributing Ltd., and others who oppose the closing of rail service to Smiths

clients qui s'opposent à l'abandon du service ferroviaire à Smiths Falls. Le Comité a également reçu des lettres écrites par des représentants des municipalités avoisinantes, par des représentants élus et par des gens d'affaires de la région, qui étaient tous défavorables à la demande d'abandon formulée par CN. Aucun usager du service de transport de marchandises n'était présent à l'audience.

CONSTATATIONS

Conformément aux dispositions du paragraphe 254(3) de la *Loi sur les chemins de fer*, le Comité doit examiner de nombreux facteurs en vue de décider si un embranchement non rentable ou tout tronçon de celui-ci doit être ou non abandonné. Nos constatations à cet égard sont les suivantes:

1. Pertes réelles subies

Année	Montant
1983	151 315 $
1984	71 782 $
1985	105 547 $

2. Autres services de transport

En cas d'abandon, les clients situés sur la ligne pourront soit faire appel à un service de camionnage pour le transport des marchandises entre leurs installations et les autres gares de CN à Richmond ou Brockville ou d'autres gares de CP à Smiths Falls, soit recourir au service intermodal de CN pour le transport entre leurs installations et le point de destination ou d'origine des marchandises.

3. Répercussions sur les autres lignes ou transporteurs

En ce qui concerne l'acheminement des marchandises, l'abandon du tronçon Richmond/Smiths Falls de la subdivision Smiths Falls n'aurait qu'une incidence limitée sur les autres lignes ou transporteurs, étant donné le volume très faible des marchandises passant sur ce tronçon. Par contre, l'abandon de ce même tronçon (entre les points milliaires 13,00 et 54,05) perturberait considérablement les services de trains de voyageurs entre Ottawa et Toronto.

Falls. The Committee also received interventions from surrounding municipalities, elected officials, and other local businessmen who all opposed CN's application for abandonment. None of the freight customers appeared at the hearing.

FINDINGS

In accordance with the provisions of section 254(3) of the *Railway Act*, a number of matters must be considered in determining whether a uneconomic branch line or any segment thereof should be abandoned. Our findings in this regard are as follows:

1. Actual Losses Incurred

Year	Amount
1983	$151,315
1984	$ 71,782
1985	$105,547

2. Alternative Transportation Facilities

In the event of abandonment, the on-line freight customers could either have their traffic hauled by truck to and from alternative CN rail facilities at Richmond or Brockville or alternative CP rail facilities at Smiths Falls or they could avail themselves of CN's intermodal services to and from destination.

3. Effect on other Lines or Carriers

Insofar as freight traffic is concerned, the abandonment of the Richmond/Smiths Falls portion of the Smiths Falls Subdivision would have limited effect on other lines or carriers, due to the minimal volume of carload traffic currently being handled on the line. However, passenger services between Ottawa and Toronto would be significantly disrupted by the abandonment of the Richmond to Smiths Falls segment, i.e., mileage 13.00 to mileage 34.05.

4. Conséquences économiques de l'abandon

En cas d'abandon, les expéditeurs de marchandises situés sur la ligne, et ceux notamment qui possèdent des voies de garage, risqueraient d'être quelque peu touchés, car leurs frais de transport augmenteraient vraisemblablement. Toutefois, aucune preuve à cet effet n'a été avancée au cours de cette audience. Qui plus est, compte tenu du faible volume de wagons complets engendré par J. Quattrocchi & Co. Ltd. et par Lanark Leeds Distributing Ltd., il semble que l'abandon de l'embranchement n'aurait pas d'incidence sensible sur la situation financière de ces entreprises.

5. Possibilité de transformation de la ligne

Dans la décision qu'il a rendue en 1984, le Comité recommandait à CN et à CP d'entreprendre des négociations en vue de construire un raccordement entre leurs voies respectives. Le Comité a analysé les coûts relatifs à la construction de ce raccordement et il les juge considérables, même s'ils restent inférieurs au coût estimatif des travaux et matériaux nécessaires pour reconstruire les ponts. En tout état de cause, le Comité n'est habilité qu'à formuler des recommandations en vertu de l'article 255 de la *Loi sur les chemins de fer*, et CP a signalé que la construction d'un embranchement ne constitue pas à ses yeux une solution acceptable.

6. Avenir de la région

Rien ne porte à croire que de nouvelles industries s'implanteront dans la région, et le Comité ne prévoit pas d'accroissement de la demande pour les services de transport de marchandises dans un avenir rapproché.

CONCLUSIONS

Le Comité a décidé de traiter en deux volets la requête concernant la subdivision Smiths Falls: le premier concerne le tronçon compris entre Richmond et Smiths Falls (du point milliaire 13,00 au point milliaire 34,05), et le second, le reste de l'embranchement dans le voisinage des ponts (du point milliaire 34,05 au point milliaire 35,3).

4. Economic Effects of Abandonment

The on-line shippers of freight traffic, particularly those who possess sidings, could be somewhat affected in the event of abandonment as they could incur increased transportation expenses. However no such evidence was introduced at this hearing. Furthermore, in light of the limited volumes of traffic offered by J. Quattrocchi & Co. Ltd. and Lanark Leeds Distributing Ltd., it would not appear that the financial status of these companies would be significantly affected by abandonment.

5. Feasibility of Operational Changes

The Committee, in its 1984 Decision, had recommended that negotiations take place between CN and CP with respect to the construction of a connection. The Committee has reviewed the costs associated with the construction of this connection and we find them to be significant despite the fact that they are less than the estimated costs for the reconstruction of the bridges. In any event, the Committee's power under section 255 of the *Railway Act* is limited to making recommendations and CP has indicated that the construction of a connection is not a suitable option for that railway company.

6. Future of the Area

There is no indication of new industries locating in the area and the Committee does not foresee increased demands for freight service in the near future.

CONCLUSIONS

The Committee has decided to deal with the application regarding Smiths Falls subdivision in two segments: Richmond to Smiths Falls (i.e. mileage 13.00 to mileage 34.05) and the remaining portion in the vicinity of the overhead bridges (i.e. mileage 34.05 to mileage 35.3).

Tronçon compris entre les points milliaires 15,00 et 34,05

À l'égard du tronçon d'embranchement compris entre Richmond et Smiths Falls (du point milliaire 15,00 au point milliaire 34,05), il existe actuellement des ordonnances concernant la prestation de services de trains de voyageurs. Dans sa décision du 1er juin 1984, le Comité a longuement discuté des conséquences juridiques qu'ont ces ordonnances quand une compagnie ferroviaire formule une requête d'abandon en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Aux fins de la présente décision, le Comité juge opportun de réitérer certaines de ses constatations antérieures:

1) Le mot "exploitation", tel qu'il est employé dans l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*, s'entend de l'exploitation d'un embranchement sous tous ses aspects, que ce soit pour le transport de marchandises ou le transport de voyageurs.

2) Une fois que le Comité ordonne l'abandon d'une ligne ferroviaire en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*, cette ligne cesse d'exister en tant que telle.

3) Un service de transport de voyageurs déclaré "service de trains de voyageurs" au sens où l'entend l'article 260 de la *Loi sur les chemins de fer* ne peut être supprimé qu'en conformité des procédures évoquées dans les articles 260 et 261 de la *Loi* susmentionnée.

4) Une ordonnance prévoyant l'abandon d'une ligne en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer* ne peut être émise lorsqu'il existe un "service de trains de voyageurs", étant donné qu'une telle ordonnance aurait pour effet de supprimer la ligne servant à assurer ce service.

5) Le Comité abuserait de ses pouvoirs s'il ordonnait l'abandon - et par là même la suppression - de la ligne en vertu de l'article 253, pour ensuite rendre une ordonnance autorisant VIA à rouvrir la

Mileage 13.00 to mileage 34.05

On the portion of the line from Richmond to Smiths Falls, (mileage 13.00 to 34.05), there are currently operating orders for the provision of passenger train service. In its decision of June 1, 1984, the Committee dealt at length with the legal implications these orders create in situations where another railway commences abandonment proceedings under section 253 of the *Railway Act*.

The Committee, for purposes of this decision, would repeat certain of its earlier findings:

1) That the use of the word "operation" in section 253 of the *Railway Act* refers to the entire operation of the branch line which would include freight service as well as passenger train service.

2) That upon the issuance of an abandonment order pursuant to section 253 of the *Railway Act*, the railway line as such ceases to exist.

3) That a passenger service which has been declared to be a "passenger train service" within the meaning of section 260 of the *Railway Act* may only be discontinued by invoking the procedures outlined in sections 260 and 261 of that *Act*.

4) That an order for abandonment pursuant to section 253 of the *Railway Act* cannot be granted where there exists a declared passenger service as there would no longer be a "railway line" over which the passenger train service could operate.

5) That it would not be a proper exercise of the Committee's jurisdiction to grant an abandonment order under section 253 and thus nullify the existence of the line, only to immediately grant a section 216

ligne en vertu de l'article 216 et à assurer ainsi un service de trains de voyageurs.

order to VIA which would permit the opening of the railway for passenger service.

À l'audience tenue le 26 septembre 1986 à Hull, le Comité a signalé qu'il était prêt à entendre de nouveaux arguments concernant la partie de la subdivision Smiths Falls exploitée par VIA pour le transport des voyageurs. Nous avons longuement soupesé les arguments présentés par l'avocat de CN. Selon nous, la proposition de CN n'est pas acceptable, car elle ne tient pas compte de l'obstacle que constituent les ordonnances toujours en vigueur prévoyant le maintien d'un "service de trains de voyageurs" sur le tronçon de ligne visé par la requête d'abandon formulée en vertu de l'article 253 de la *Loi sur les chemins de fer*. CN a proposé en effet que VIA continue d'assurer un service de trains de voyageurs dans la subdivision, conformément aux dispositions de l'*ordonnance concernant les services de trains de voyageurs*, et que CN, pour sa part, soit autorisé à abandonner l'exploitation de l'embranchement entre Richmond et Smiths Falls. Or, cette proposition est en contradiction directe avec la décision rendue par le Comité en 1984, suivant laquelle VIA ne pourrait plus exploiter un tronçon de ligne visé par une ordonnance d'abandon émise en vertu de l'article 253 de la Loi.

At the hearing held in Hull, on September 26, 1986, the Committee indicated that it would hear new argument with respect to the portion of the Smiths Falls Subdivision over which VIA operates its passenger service. We have carefully reviewed the submissions made by counsel for CN. In our view, CN's proposal is unacceptable since it fails to address the obstacle created by the existence of orders for the continuation of declared passenger service on the portion of the line which is the subject of the abandonment proceedings under section 253 of the *Railway Act*. CN's proposal that VIA continue to provide passenger train service on the Subdivision in accordance with the *Passenger Train Service Order* and that CN be authorized to abandon its operation of the Subdivision from Richmond to Smiths Falls is in direct conflict with the Committee's 1984 decision which held that VIA could not continue operations once a section 253 order for abandonment was granted.

Nous avons examiné avec beaucoup d'intérêt la proposition de CN voulant que le Comité invoque l'article 255 de la *Loi sur les chemins de fer* et recommande à VIA de reprendre à CN la subdivision Smiths Falls entre Richmond et Smiths Falls par location à bail, achat ou autrement. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'article 255 de la *Loi sur les chemins de fer* autorise le Comité à recommander la rationalisation des embranchements au moyen d'ententes entre compagnies ferroviaires. Après étude de la proposition, nous avons conclu qu'un échange d'embranchements ne permettrait pas de résoudre le dilemme dans lequel nous sommes pris. Si VIA reprenait l'embranchement à CN par location à bail, CN demeurerait la requérante aux fins de cette audience, et la demande d'abandon, aux termes de la Loi, viserait autant les services de trains de voyageurs que les services de transport de

The Committee has considered with great interest CN's suggestion that section 255 of the *Railway Act* be invoked and that the Committee recommend the acquisition by VIA from CN of the Smiths Falls Subdivision between Richmond and Smiths Falls by lease, purchase or other means. As previously stated, section 255 of the *Railway Act* authorizes this Committee to recommend the rationalization of branch lines between railway companies. Having reviewed this proposal, we have concluded that this exchange would not resolve the dilemma facing this Committee. Should VIA lease the branch line from CN, CN would remain the applicant in these proceedings and the "operations" to be abandoned would include both freight and passenger service. Should the line be acquired by VIA, VIA would be the owner as well as the railway company operating the line. In either case, the "line" would remain in existence as

marchandises. Si VIA fait l'acquisition de la ligne, elle serait à la fois propriétaire de l'embranchement et compagnie exploitante. Dans un cas comme dans l'autre, la "ligne" continuerait d'exister, et la demande d'abandon resterait toujours valable, sauf si on la retirait.

Selon nous, CN n'a pas réussi à concilier le but recherché, c'est-à-dire l'abandon du tronçon dans la subdivision Smiths Falls, avec la réalité objective, à savoir le maintien obligatoire de services de transport de voyageurs sur ce tronçon, conformément aux dispositions de l'*ordonnance concernant les services de trains de voyageurs*. Comme nous l'avons déjà mentionné, il nous semble que la proposition de CN est en contradiction directe avec la *décision* rendue en 1984 par le Comité, décision adoptée par le présent panel. Par conséquent, nous ne pouvons accepter la proposition de CN voulant que cette dernière, en attendant la conclusion d'un accord avec VIA Rail, continue de fournir un service ferroviaire convenable pendant une période de trois mois à partir de la date d'émission d'une ordonnance pertinente et qu'elle continue en même temps d'avoir droit aux subventions. Si le Comité rend une "ordonnance", il ne peut s'agir que d'une ordonnance prévoyant soit l'abandon, soit le maintien de l'exploitation du tronçon dans la subdivision Smiths Falls. Le Comité n'est pas habilité à émettre des ordonnances en vertu de l'article 255 de la *Loi*. Donc, si le Comité ordonnait l'abandon du tronçon compris entre les points milliaires 13,00 et 35,3 de la subdivision Smiths Falls, cette partie de la subdivision n'existerait plus, et CN ne pourrait plus maintenir un service convenable - dont l'exploitation de trains de voyageurs pour le compte de VIA - ni recevoir des subventions.

VIA nous a indiqué en termes clairs qu'elle s'oppose à la demande d'abandon concernant cette partie de la subdivision Smiths Falls et que c'est uniquement pour protéger ses intérêts qu'elle a convenu avec CN de louer l'embranchement à bail en cas d'abandon. Au cours de l'audience, VIA ne s'est jamais dite le moindrement intéressée par l'idée d'acquérir l'embranchement de CN.

Il est vrai que le volume des marchandises acheminées dans la subdivision Smiths Falls est très faible, et le Comité n'est pas sans comprendre le point de vue de CN. Tel que la Loi se présente actuellement, il semble qu'elle ne

would the outstanding abandonment application unless withdrawn.

In our view, CN's submission fails to bridge the gap between the granting of the allowance of the abandonment of this portion of the Smiths Falls Subdivision and the continuation of passenger train service in accordance with the *Passenger Train Service Order*. As previously stated, this proposal appears to us to be in direct conflict with the Committee's ruling in 1984 which this panel has adopted. We cannot therefore entertain CN's proposal that, pending the finalization of an agreement between CN and VIA, CN continue to provide adequate rail service for a three-month period from the date of an appropriate order and remain eligible for subsidy payments. If an "order" is issued by the Committee, it could only be an order for the abandonment or the continuation of the operation of this portion of the Smiths Falls Subdivision. The Committee is not authorized under section 255 to issue any orders. Accordingly, if the Committee were to issue an order abandoning the operation of the Smiths Falls Subdivision from mileage 13.00 to mileage 35.3, this portion of the Smiths Falls Subdivision would no longer exist and it would be impossible for CN to continue either to provide adequate rail service, including the operation of passenger trains on VIA's behalf, or receive subsidy payments.

VIA has indicated to us quite clearly that it opposes the application for the abandonment of this portion of the Smiths Falls Subdivison and has merely protected its interests by entering into an agreement with CN for a lease of the branch line in the event of abandonment. VIA Rail has not at any time during these proceedings expressed an interest in the acquisition of CN's railway line.

Admittedly, there are very low volumes of freight traffic on the Smiths Falls Subdivision and the Committee is not unsympathetic to the situation in which CN finds itself. Current legislation would not seem to enable a railway

permette pas à une compagnie ferroviaire de supprimer un service de transport de marchandises sur une ligne exploitée parallèlement par un "service de trains de voyageurs". Aux fins de la présente décision, le Comité ne juge pas nécessaire de trancher la question de savoir si VIA, en obtenant l'embranchement par achat ou location, serait dispensée de desservir les expéditeurs de marchandises reliés à cet embranchement. Le présent panel recommande au Comité d'examiner la question en profondeur et de préparer un rapport à l'intention du Ministre en vertu de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports*.

company to cease freight operations on a railway line on which there is also an existing declared passenger service. The Committee, for purposes of this decision, does not find it necessary to rule on the question of whether, upon acquisition or lease of the railway line, VIA would be exempted from providing service to on-line freight customers. This panel recommends that the Committee examine this conundrum very carefully and prepare a report to the Minister under section 22 of the *National Transportation Act*.

Tronçon compris entre les points milliaires 34,05 et 35,3 (Smiths Falls)

Selon nous, les dépenses importantes que représente la reconstruction des ponts ou la construction d'un raccordement par CP ne doivent pas être assumées par le contribuable, compte tenu du faible volume des marchandises acheminées par Smiths Falls. Nous avons constaté que les deux principaux usagers du service à cet endroit, nommément J. Quattrocchi & Co. Ltd. et Lanark Leeds Distributing Ltd., n'ont pas envoyé de représentants à l'audience. Les recettes provenant des usagers du service à Smiths Falls ne sauraient justifier le maintien de la ligne, et encore moins les frais considérables que supposerait la reconstruction des ponts ou la construction d'un raccordement.

Même si les pertes réelles imputables à l'exploitation de la ligne ne sont pas excessives, nous sommes d'avis qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de maintenir les subventions annuelles, ni de consentir des dépenses de 720 000 $ au cours de l'année à venir pour un pont et de 450 000 $ au cours des cinq prochaines années pour l'autre pont au point milliaire 34,5 dans la subdivision Smiths Falls.

Nous avons soigneusement étudié la proposition de la Smiths Falls Railway Museum Association et nous tenons à préciser que nous sommes favorables à son objectif, qui est de conserver et de promouvoir le patrimoine ferroviaire. Néanmoins, nous devons prendre en considération la lettre du 22 août 1986 dans laquelle CN, à regret, déclinait la proposition de l'Association. L'entretien des ponts situés au point milliaire 34,5 de la subdivision Smiths Falls demeure la responsabilité de CN,

Smiths Falls-Mileage 34.05 to Mileage 35.3

In our view, the significant costs associated with either the reconstruction of the bridges or the construction of a connection by CP should not be incurred at public expense because of the very low volumes of freight traffic at Smiths Falls. We have noted that the two principal users of the service in Smiths Falls, J. Quattrocchi & Co. Ltd. and Lanark Leeds Distributing Ltd. failed to appear at the public hearing. The freight revenues generated by the users in Smiths Falls cannot justify the retention of the line, let alone significant expenditures for either the reconstruction of the bridges or the construction of a connection.

Although the actual losses incurred on the line are not excessive, we are of the view that continued yearly subsidies, expenses in the next year of $720,000 for one bridge, followed by an additional expense of $450,000 within the next five years for the other bridge at mileage 34.5 of the Smiths Falls Subdivision, would not be in the public interest.

We have given very careful consideration to the proposal of the Smiths Falls Railway Museum Association and we wish to state that we are sympathetic with their objective with respect to the retention and revival of interest in our railway heritage. We must nonetheless, take notice of CN's letter of August 22, 1986, in which CN regretfully declines the proposal of the Smiths Falls Railway Museum Association. CN has continued responsibility for the maintenance of the bridges located at mileage

conformément à l'*ordonnance n° 15496* de la Commission des chemins de fer qui est toujours en vigueur. Rien n'autorise à croire que CP voudrait ou souhaiterait assumer cette responsabilité de CN pour permettre à la Smiths Falls Railway Museum Association d'offrir des reçus aux fins d'impôt relativement à la reconstruction et à l'entretien des ponts.

À notre sens, le délabrement des ponts est un facteur beaucoup plus pressant: le Comité ne peut différer sa décision dans l'espoir d'un accord éventuel entre l'Association et Canadien Pacifique Limitée. Le présent panel n'a pas le pouvoir d'ordonner aux compagnies ferroviaires d'étudier la proposition de l'Association.

L'Association a fait savoir qu'elle n'est pas opposée à l'abandon du tronçon compris entre les points milliaires 34,05 et 35,3, pour autant que ses intérêts soient protégés. Le Comité n'est pas autorisé à intervenir dans le processus concernant la cession des avoirs d'une compagnie ferroviaire, et nous ne sommes donc pas en mesure de protéger les intérêts de l'Association. Notre devoir est d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, dans l'intérêt public, et nous avons décidé que le mauvais état des ponts de CP situés au point milliaire 34,5 de la subdivision Smiths Falls de CN crée une situation dangereuse à laquelle nous devons mettre fin sans plus tarder.

Après avoir dûment soupesé tous les facteurs, nous avons décidé ce qui suit:

a) l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls compris entre Richmond (point milliaire 13,00) et Smiths Falls (point milliaire 35,3) est non rentable et le demeurera vraisemblablement;

b) l'exploitation de la partie de la subdivision Smiths Falls s'étendant de Richmond (point milliaire 13,00) jusqu'à un point situé près de Smiths Falls (point milliaire 34,05) ne doit pas être abandonnée;

c) l'exploitation de la subdivision Smiths Falls s'étendant depuis un point situé près de Smiths Falls (point milliaire

34.5 on the Smiths Falls Subdivision by reason of *Order No. 15496* of the Board of Commissioners which is still in effect. There was no evidence to suggest that CP would be willing or interested in acquiring or taking over CN's responsibility in order to permit the Smiths Falls Railway Museum Association to provide CP with tax receipts for the reconstruction and maintenance of the bridges.

Most importantly, these bridges are in urgent need of repair and the Committee cannot prolong its decision in the hope that an agreement might eventually be reached between the Railway Museum Association and Canadian Pacific Limited. This panel has no authority to order the railways to consider the Museum Association's proposal.

The Museum Association has indicated that it is not opposed to the abandonment of the track between mileage 34.05 and 35.3 provided that its interests are protected. This Committee is not authorized to interfere in the disposition of railway's property, and therefore, we are not in a position to protect the Museum Association's interest. Our duty is to administer the provisions of the *Railway Act* in the public interest and we have decided that the dangerous situation created by the CP bridges at mileage 34.5 of CN's Smiths Falls Subdivision must be corrected without further delay.

All factors having been duly considered, it is our conclusion that:

(a) the operation of the portion of the Smiths Falls Subdivision from Richmond (mileage 13.00) to Smiths Falls (mileage 35.3) is uneconomic and is likely to continue to be uneconomic;

(b) the operation of the portion of the Smiths Falls Subdivision from Richmond (mileage 13.00) to a point near Smiths Falls (mileage 34.05) shall not be abandoned;

(c) the operation of the Smiths Falls Subdivision from a point near Smiths Falls (mileage 34.05) to Smiths Falls

34,05) jusqu'à Smiths Falls (point milliaire 35,3) doit être abandonnée après une période de 30 jours à partir de la date d'émission de l'ordonnance qui donnera vigueur à la présente décision; et

d) CN devra assumer tous les frais liés à l'enlèvement des ponts et au remplacement de ces derniers par un remblai au point milliaire 34,5 dans la subdivision Smiths Falls.

Une ordonnance sera émise en conséquence.

(mileage 35.3) shall be abandoned 30 days from the date of the Order giving effect to this Decision; and

(d) CN shall remain responsible for the costs associated with the removal of the bridges and the replacement thereof with an embankment at mileage 34.5 on the Smiths Falls Subdivision.

An Order will be issued accordingly.

Relative à une requête déposée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, en vue d'obtenir l'autorisation de construire une deuxième voie principale au croisement des réserves de routes non ouvertes suivantes situées dans le village de Kapasiwin, dans la province de l'Alberta, sur la subdivision Edson nommément:

a) point milliaire 42,79 (Référence n° 28786.1592);

b) point milliaire 42,90 (Référence n° 28786.1593);

c) point milliaire 43,00 (Référence n° 28786.1594);

d) point milliaire 43,04 (Référence n° 28786.1595);

e) point milliaire 43,11 (Référence n° 28786.1596);

f) point milliaire 43,18 (Référence n° 28786.1597);

g) point milliaire 43,21 (Référence n° 28786.1598);

h) point milliaire 43,33 (Référence n° 28786.1599); et

Relative à la question de savoir si les endroits sur lesquels la compagnie ferroviaire demande l'autorisation de construire une deuxième voie principale, sont des voies publiques existantes au sens de l'article 196 de la Loi sur les chemins de fer.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 24 mars 1986 (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.D. Thompson, c.r. (vice-président/Droit), J.M. McDonough et M. Lambert, c.r., C.P.

Date de la décision: le 24 mars 1986
Ordonnance n°: R-39225
Date de l'ordonnance: le 4 avril 1986
Dossier n°: 49853.1

Transport par chemin de fer - Terres indiennes - Voies publiques - Intérêt public.

In the matter of the application of the Canadian National Railway Company, for authority to construct a second mainline track at grade across the following unopened road allowances located within the Village of Kapasiwin, in the Province of Alberta, on its Edson Subdivision namely:

(a) Mileage 42.79 (File No. 28786.1592);

(b) Mileage 42.90 (File No. 28786.1593);

(c) Mileage 43.00 (File No. 28786.1594);

(d) Mileage 43.04 (File No. 28786.1595);

(e) Mileage 43.11 (File No. 28786.1596);

(f) Mileage 43.18 (File No. 28786.1597);

(g) Mileage 43.21 (File No. 28786.1598); and

(h) Mileage 43.33 (File No. 28786.1599);

In the matter of the question of whether the areas on which the railway company seeks authority to construct a second mainline track are existing highways within the meaning of section 196 of the Railway Act.

Indexed as: Canadian National Railway Company, March 24, 1986 (Re)

Railway Transport Committee: J.D. Thompson, (Vice-President/Law). J.M. McDonough and M. Lambert, Q.C., P.C.

Date of Decision: March 24, 1986
Order No.: R-39225
Date of Order: April 4, 1986
File No.: 49853.1

Railway transport - Indian lands - Highways - Public interest.

Suite à une requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN), le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a émis les ordonnances n[os] R-35480 *et* R-35611. *Ces dernières habilitaient le CN à construire une deuxième voie principale au croisement de certaines réserves de la route non ouverte dans le village de Kapasiwin (Alberta). La bande indienne Paul en appela auprès de la Cour fédérale d'appel des ordonnances susmentionnées. Suite au jugement rendu par cette dernière, la Commission canadienne des transports a annulé lesdites ordonnances et a tenu une audience publique. La question principale visait à déterminer si les surfaces sur lesquelles le CN requérait l'autorisation de construire une seconde voie principale étaient des voies publiques aux termes de la* Loi sur les chemins de fer. *D'une part la bande indienne Paul soutenait que les terres en question constituaient des terres indiennes et ne pouvaient être soumises à une ordonnance sous les articles 196 et 197 de la* Loi. *D'autre part, le CN avançait:*

- *qu'un plan de bâtissement urbain avait été créé, les terres visées ayant été cédées et arpentées;*
- *que des réserves de route avait été consacrées à l'usage public aux endroits spécifiés vu l'enregistrement du plan de bâtissement et les déclarations publiques faites par le ministère des Affaires indiennes;*
- *qu'on avait accepté cette consécration et qu'on y avait donné suite quand les tiers ont acheté les terrains à titre onéreux.*

Décision: *Après une étude détaillée de la preuve et des divers témoignages, le Comité a jugé que la demande du CN était valable. Il a donc ordonné que la requérante soit autorisée à construire et entretenir, à ses frais, une deuxième voie principale au croisement des réserves de la route non ouvertes énoncées dans l'intitulé.*

Avant d'aborder la question principale, le Comité a indiqué que sa décision reposait sur la présomption que la Couronne fédérale était détentrice légale du titre des terres en question. Il a donc avisé celle-ci de la présente demande par l'entremise du ministère des Affaires indiennes.

Following an application by the Canadian National Railway Company (hereinafter CN), the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) issued Order No. R-35480 *and* Order No. R-35611. *Both* Orders *authorized CN to construct a second mainline track at grade across certain unopened road allowances located within the Village of Kapasiwin, Alberta. The Paul Indian Band commenced an appeal to the Federal Court of Appeal from the abovementioned orders. Following the release of the court's judgement, the Canadian Transport Commission set aside the said orders and held a public hearing. The main issue was to determine whether the areas on which CN sought to construct a second mainline track were existing highways within the meaning of the* Railway Act. *On the one hand, the Paul Indian Band argued that the lands in question constituted Indian lands and could not be subject to an order made under sections 196 and 197 of the* Act. *On the other hand, CN submitted that:*

- *a townplot plan had been created based upon the fact of surrender and that a survey was laid down upon the lands in question;*
- *there was a dedication of public road allowances in the locations specified which had occurred through the registration of the town plot plan and the public statement made by the Department of Indian Affairs;*
- *the dedication to public user was accepted and acted upon when the lots were purchased by third parties for valuable consideration.*

Decision: *Upon consideration of the evidence and argument submitted, the Committee held that the application made by CN was a proper one. Accordingly, the Committee ordered that the applicant should be authorized to construct and maintain, at its own expense, a second mainline track at grade across the unopened road allowances set out in the title hereto.*

Firstly, the Committee stated that it had proceeded on the basis that the Crown was the legal titleholder of the lands in question. Accordingly, notice of the CN application was given to the Crown, through the Department of Indian and Northern Affairs.

Cette question réglée, le Comité a procédé à l'analyse de la définition de "voie publique" à l'article 2 de la Loi sur les chemins de fer. *À la lumière des principes jurisprudentiels établis dans l'*affaire Burnstick, *il a conclu que la preuve démontrait que lesdites réserves de la route non-ouverte existaient à titre de voies publiques. Il a ensuite noté que la fermeture d'une réserve de voie publique ne pouvait être effectuée que par une procédure statuaire convenable, à savoir par un décrèt du gouverneur en conseil et non par le ministère qui a crée ladite réserve. En l'occurrence, le Comité a décidé qu'il existait une consécration irrévocable des réserves de routes à l'usage public, une acceptation valide de ladite consécration et qu'aucune ordonnance de l'exécutif n'avait été émise pour annuler les réserves. En outre, le Comité a ajouté qu'aux termes de l'article 197 de la Loi, il convenait donc à la protection, la sécurité et l'intérêt public d'accéder à la demande du CN.*

The Committee then carefully studied the definition of the word "highway" within the meaning of section 2 of the Railway Act. *In the light of broad criteria established in the* Burnstick Case, *the Committee found that the evidence showed that the unopened road allowances were existing highways. In addition, the Committee noted that the closure of a highway allowance can occur through the appropriate statutory procedure. It can only be negated by an order of the Governor in Council; it cannot be revoked by the action of the Department which created the highway allowance. In the case at hand, the Committee found that there was an irrevocable dedication and acceptance of the land in question for use as a public highway. There was no evidence that any proceeding had been taken to close the highway allowances. Futhermore, the Committee added that pursuant to section 197 of the* Act, *protection, safety and convenience of the public would be satisfied if the application was approved.*

Décisions et ordonnances citées

Décret C.P. 36, daté du 18 janvier 1908.

Décret C.P. 1248.
Décret C.P. 1953-1178.
Décret C.P. 278, daté du 5 février 1932.

Ordonnance de la Commission canadienne des chemins de fer du Canada n° 3040, datée du 20 mai 1907.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35480, datée du 5 août 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35611, datée du 2 septembre 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-38683, datée du 15 novembre 1985.

Decisions and Orders referred to

Order in Council P.C. 36. dated January 18, 1908.
Order in Council P.C. 1248.
Order in Council P.C. 1953-1178.
Order in Council P.C. 278, dated February 5, 1932.
Board of Railway Commissioners for Canada Order No. 3040, dated May 20, 1907.

R.T.C. Order No. R-35480, dated August 5, 1983.
R.T.C. Order No. R-35611. dated September 2, 1983.
R.T.C. Order No. R-38683, dated November 15, 1985.

Jurisprudence citée

A.G. Canada c. Giroux (1916), 30 D.L.R. 123 (C.S.C.).
Cameron c. Wait (1878), 3 O.A.R. 175.
Chef Edwin Burnstick et al. c. Commission canadienne des transports et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (12 juillet 1985), (C.F.) [non publié].
Corporation of Surrey et al. c. Peace Arch Enterprises Ltd. et al. (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.).

Cases referred to

A.G. Canada v. Giroux (1916), 30 D.L.R. 123 (S.C.C.).
Cameron v. Wait (1878), 3 O.A.R. 175.
Chief Edwin Burnstick et al. v. Canadian Transport Commission and Canadian National Railway Company, (July 12, 1985). (F.C.) [unreported].
Corporation of Surrey et al. v. Peace Arch Enterprises Ltd. et al. (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.).

Dawes c. Hawkins, 8 C.B.N.S. 848; 141 E.R. 1399.
Dunstan et al. c. Hells Gate Enterprise Ltd. et al. (14 novembre 1985), (B.C.S.C.) [non publié].
Guérin et al. c. R. et la fraternité des Indiens du Canada, 1984 W.W.R. 481 (C.S.C.).
Nash c. Glover (1876), 24 Gr. Ch. 219 (Ont.).
Smith c. R. et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 237 (C.S.C.).
Township of Gloucester c. Canadian Atlantic Railway Company (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.); conf. par (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.).
Western Industrial Contractors Ltd. c. Sarcee Developments Ltd. (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta.).

Lois citées

Alberta Surveys Act, S.R.A. 1980, chap. S-29, art. 30(1).
Land Titles Act, S.R.A. 1980, chap. L-5.
Loi sur l'arpentage des terres du Canada, S.R.C. 1970, chap. L-5, art. 46(6).
Loi des arpentages fédéraux, S.C. 1927, chap. 117, art. 65.
Loi sur le chemin de fer national transcontinental, S.C. 1903, chap. 71, art. 46.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2, 196, 197, 216.
Loi constitutionel de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict. chap. 3 (antérieurement désignée: *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867), art. 35.
Loi sur les indiens, S.R.C. 1970, chap. I-6, art. 18, 19, 46.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(2), 64(5).
Loi sur les titres de biens-fonds, S.R.C. 1970, chap. L-4, art. 85.
Saskatchewan and Alberta Roads Act, S.R.C. 1906, chap. 100, art. 2.
Town and Rural Planning Act, S.A. 1953, chap. 113, art. 45.

Doctrine citée

Traité n° 6 entre sa Majesté la reine Victoria et les Indiens Cris des plaines et des bois ainsi que certaines autres tribus, les 23 et 28 août et le 9 septembre 1876, Canada.

Comparutions

Serge A. Cantin, procureur général, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;

Dawes v. Hawkins, 8 C.B.N.S. 848; 141 E.R. 1399.
Dunstan et al. v. Hells Gate Enterprise Ltd. et al. (November 14, 1985), (B.C.S.C.) [unreported].
Guérin et al. v. R. and National Indian Brotherhood, [1984] 6 W.W.R. 481 (S.C.C.).
Nash v. Glover (1876), 24 Gr. Ch. 219 (Ont.).
Smith v. R. et al. (1983), 147 D.L.R. (3d) 217 (S.C.C.).
Township of Gloucester v. Canadian Atlantic Railway Company (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.); aff'd (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.).
Western Industrial Contractors Ltd. v. Sarcee Developments Ltd. (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta.).

Statutes referred to

Alberta Surveys Act, R.S.A. 1980, c. S-29, s. 30(1).
Land Titles Act, R.S.A. 1980, c. L-5.
Land Surveys Act, R.S.C. 1970, c. L-5, s. 46(6).
Dominion Land Survey Act, S.C. 1927, c. 117, s. 65.
National Transcontinental Railway Act, S.C. 1903, c. 71, s. 46.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2, 196, 197, 216.
Constitution Act, 1867 (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3 (formerly *British North America Act*, 1867), s. 35.
Indian Act, R.S.C. 1970, c. I-6, ss. 18, 19, 46.
National Transportation Act, S.R.C. 1970, c. N-17, ss. 64(2), 64(5).
Land Titles Act, R.S.C. 1970, c. L-4, s. 85.
Saskatchewan and Alberta Roads Act, R.S.C. 1906, c. 100, s. 2.
Town and Rural Planning Act, S.A. 1953, c. 113, s. 43.

Authorities referred to

Treaty No. 6 between Her Majesty Queen Victoria and the Plain and Wood Cree Indians and certain other tribes, August 23 and 28 and September 9, 1876, Canada.

Appearances

S.A. Cantin, General Solicitor, Canadian National Railway Company; Gary Youngman,

Gary Youngman, avocat de la bande indienne Paul; Peter W. Noonan, avocat de la Commission.

ORDONNANCE

RELATIVE à la requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, ci-après désignée "la requérante", en vue d'obtenir l'autorisation de construire une deuxième voie principale au croisement des réserves de la route non ouvertes dans le village de Kapasiwin, dans la province de l'Alberta, sur sa subdivision Edson nommément:

a) point milliaire 42,79 (Référence n° 28786.1592);
b) point milliaire 42,90 (Référence n° 28786.1593);
c) point milliaire 43,00 (Référence n° 28786.1594);
d) point milliaire 43,04 (Référence n° 28786.1595);
e) point milliaire 43,11 (Référence n° 28786.1596);
f) point milliaire 43,18 (Référence n° 28786.1597);
g) point milliaire 43,21 (Référence n° 28786.1598); et
h) point milliaire 43,33 (Référence n° 28786.1599);

dont chacun est situé dans le village de Kapasiwin, dans la province de l'Alberta, et est tel qu'indiqué sur le dessin n° 5525-2.6-31, révision 2, daté le 14 octobre 1982, versé au dossier de la Commission; et

RELATIVE à la question de savoir si les endroits sur lesquels la compagnie ferroviaire demande l'autorisation de construire une deuxième voie principale, sont des routes existantes relevant de l'article 196 de la *Loi sur les chemins de fer*.

APRÈS étude des preuves et témoignages présentés à une audience publique tenue les 7 et 8 janvier 1986, à Stony Plain (Alberta), et conformément à la décision de la Commission, laquelle est jointe à la présente,

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

La requérante est autorisée à construire et entretenir, à ses frais, une deuxième voie

Counsel for the Paul Indian Band; Peter W. Noonan, Counsel for the Commission.

ORDER

IN THE MATTER OF the application of the Canadian National Railway Company, hereinafter called the "Applicant", for authority to construct a second mainline track at grade across the unopened road allowances located within the Village of Kapasiwin, in the Province of Alberta, on its Edson Subdivision namely:

(a) Mileage 42.79 (File No. 28786.1592);
(b) Mileage 42.90 (File No. 28786.1593);
(c) Mileage 43.00 (File No. 28786.1594);
(d) Mileage 43.04 (File No. 28786.1595);
(e) Mileage 43.11 (File No. 28786.1596);
(f) Mileage 43.18 (File No. 28786.1597);
(g) Mileage 43.21 (File No. 28786.1598); and
(h) Mileage 43.33 (File No. 28786.1599);

each of which is located within the Village of Kapasiwin, in the Province of Alberta and is as shown on Drawing No. 5525-2.6-31, Revision 2, dated October 14, 1982, on file with the Commission; and

IN THE MATTER of the question of whether the areas on which the railway company seeks authority to construct a second mainline track are existing highways within the meaning of section 196 of the *Railway Act*.

UPON consideration of the evidence and argument submitted at a public hearing held at Stony Plain, Alberta on January 7 and 8, 1986, and in accordance with the Decision of the Commission which is attached hereto,

IT IS ORDERED THAT:

The Applicant is authorized to construct and maintain, at its own expense, a second mainline

principale au croisement desdites réserves de la route non ouvertes, comme il est indiqué sur ledit dessin.

DÉCISION

Entendue à Stony Plain (Alberta), les 7 et 8 janvier 1986.

Cette affaire a été présentée à la Commission en vertu des articles 196 et 197 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il s'agit d'une requête déposée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en vue d'obtenir l'autorisation de construire une deuxième voie principale au croisement de certaines réserves de la route présumées non ouvertes lesquelles, il est allégué, constituent des voies publiques au sens de la *Loi sur les chemins de fer*.

En 1983, le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports a émis l'*ordonnance n° R-35480* datée du 5 août 1983 et l'*ordonnance n° R-35611* datée du 2 septembre 1983. Ces deux ordonnances autorisaient la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à construire et à entretenir, à ses frais, une deuxième voie principale croisant à niveau lesdites réserves de routes non ouvertes et ce malgré les objections de la bande indienne Paul qui déclarait que les terres en question étaient des terres indiennes et non des réserves de route non ouvertes. Par la suite, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a complété la construction de sa voie principale jumelée traversant les terres en question. Le 15 décembre 1983, la compagnie ferroviaire a présenté une requête à la Commission, en vertu de l'article 216 de la *Loi sur les chemins de fer*, en vue d'obtenir une ordonnance autorisant la compagnie à ouvrir la deuxième voie principale à la circulation ferroviaire. La Commission a accédé à cette requête en émettant l'*ordonnance n° R-36032* datée du 5 janvier 1984.

En vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, la bande indienne Paul a commencé à en appeler auprès de la Cour d'appel fédérale des *ordonnances n^{os} R-35480 et R-35611*, lesquelles autorisaient la construction de la voie sur les terres en question. Par la suite de l'audition de l'appel, la Cour d'appel a rendu un jugement daté du 12 juillet 1985 dans lequel elle faisait la

track at grade across the said unopened road allowances, as shown on said Drawing.

DECISION

Heard at Stony Plain, Alberta, on January 7 and 8, 1986.

This matter has come before the Commission pursuant to sections 196 and 197 of the *Railway Act*. It involves an application by the Canadian National Railway Company for authority to construct a second main track across certain alleged unopened road allowances which, it is submitted, constitute highways within the meaning of the *Railway Act*.

In 1983, the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission issued *Order No. R-35480* dated August 5, 1983, and *Order No. R-35611* dated September 2, 1983 both of which authorized the Canadian National Railway Company to construct and maintain, at its own expense, a second mainline track at grade across the said unopened road allowances over the objections of the Paul Indian Band which claimed that the lands in question were Indian lands and not unopened road allowances. Thereafter, the Canadian National Railway Company completed the construction of its dual mainline track across the lands in question. On December 15, 1983, the railway company applied to the Commission pursuant to section 216 of the *Railway Act* for an order authorizing the company to open the second mainline track for the carriage of railway traffic. This application was granted by the Commission by *Order No. R-36032* dated January 5, 1984.

The Paul Indian Band commenced an appeal to the Federal Court of Appeal pursuant to section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, from *Order Nos. R-35480* and *R-35611*, which authorized the construction of the track across the lands in question. Subsequently, after the hearing of the appeal, the Court of Appeal issued a judgement dated July 12, 1985 in which the Court certified the

déclaration suivante à la Commission, par l'entremise de Thurlow C.J., (approuvée par Ryan et Hugessen J.J.):

> Je certifie à la Commission canadienne des transports que, de l'avis de la Cour, l'*ordonnance numéro R-35480* et l'*ordonnance numéro R-35611* du Comité des transports par chemin de fer devraient être mises de côté et le Comité devrait examiner à nouveau la requête de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada après avoir enquêté, et entendu les témoignages et déterminé la question à savoir si les surfaces sur lesquelles la compagnie demande l'autorisation de construire une deuxième voie principale sont des voies publiques aux termes de l'article 196 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Suite à l'émission de ce jugement, la Commission, en vertu de l'article 64(5) de la *Loi nationale sur les transports*, a émis l'*ordonnance n° R-38683* datée du 15 novembre 1985, laquelle annulait les ordonnances précédentes de la Commission autorisant la construction de la voie sur les terres en question. Le 27 novembre 1985, la Commission a publié un avis d'audience publique dans le but de déterminer si les surfaces sur lesquelles la compagnie ferroviaire demandait l'autorisation de construire une deuxième voie principale sont des voies publiques aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*. On a tenu une audience publique les 7-8 janvier 1986 à Stony Plain, en Alberta, non loin de l'emplacement des terres qui font l'objet de ce conflit.

Au cours de l'audience, on a soumis à la Commission de nombreuses preuves sous forme de documents historiques et de correspondance, couvrant une période de 110 ans précédant la date actuelle. Cependant, pour rendre un jugement dans cette affaire, il est important et idoine d'examiner les preuves par ordre chronologique.

Les 23 et 28 août et le 9 septembre 1876, un traité connu sous le nom de *Traité n° 6* a été passé à Fort Carlton dans les Territoires du Nord-Ouest, et à Fort Pitt, maintenant la Saskatchewan et à Battle River. Ce traité, entre sa Majesté la reine Victoria et les Indiens Cris des plaines et des bois ainsi que certaines autres tribus, a été signé par les Commissaires de sa

following opinion to the Commission, per Thurlow C.J., (Ryan and Hugessen J.J. concurring):

> I would certify to the Canadian Transport Commission that in the opinion of the court *Order Number R-35480* and *Order Number R-35611* of the Railway Committee should be set aside and the Committee should redetermine the application of Canadian National Railway Company after inquiring into and hearing evidence on and determining the question whether the areas on which the company seeks authority to construct a second mainline track are existing highways within the meaning of section 196 of the *Railway Act*.

Following the release of this judgement the Commission, pursuant to section 64(5) of the *National Transportation Act*, issued *Order No. R-38683* dated November 15, 1985, which set aside the previous orders of the Commission authorizing the track construction over the lands in question. On November 27, 1985, the Commission issued a Notice of Public Hearing with the intention of determining whether the areas upon which the railway company sought to construct a second mainline track constitute existing highways within the meaning of the *Railway Act*. A public hearing was held on January 7-8, 1986 at Stony Plain, Alberta, not far distant from the site of the lands which are the subject of this dispute.

During the course of the hearing a considerable amount of evidence in the form of historical documents and correspondence was tendered to the Commission, encompassing a period of 110 years from the present date. In deciding this case, however, it is important and appropriate to discuss the evidence in a chronological fashion.

On August 23 and 28th and September 9, 1876 a treaty known as *Treaty No. 6* was executed in the North West Territories, at Fort Carlton and Fort Pitt in what is now Saskatchewan and at Battle River. This treaty between Her Majesty Queen Victoria and the Plain and Wood Cree Indians, and certain other tribes, was signed by Her Majesty's

Majesté, soit l'honorable Alexander Morris, le lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, James McKay, le Commissaire aux Affaires indiennes et W.J. Christie, et les chefs de diverses bandes indiennes. Le traité en soi est typique des traités indiens du dix-neuvième siècle. Certaines clauses qui méritent d'être remarquées suivent un long préambule:

> The Plain and Wood Cree tribes of Indians and all other Indians inhabiting the district hereinafter described and defined, do hereby cede, release, surrender and yield up to the Government of the Dominion of Canada, for her Majesty the Queen and her successors forever, all their rights, titles and privileges, whatsoever, to the land included within the following limits, ...
>
> provided, however, that Her Majesty reserves the right to deal with any settlers within the bounds of any land reserved for any Band as She shall deem fit, and also that the aforesaid reserves of lands, or any interest therein, may be sold or otherwise disposed of by Her Majesty's Government for the use and benefit of the said Indians entitled thereto, with their consent first had and obtained; and with a view to show the satisfaction of Her Majesty with the behaviour and good conduct of Her Indians, She hereby, through Her Commissioners makes them a present of twelve dollars for each man, woman and child belonging to the bands here represented, in extinguishment of all claims heretofore preferred ...
>
> It is further agreed between Her Majesty and Her said Indians, that such sections of the reserves above indicated as may at any time be required for public works or buildings, of what nature soever, may be appropriated for that purpose by Her Majesty's Government of the Dominion of Canada, due compensation being made for the value of any improvements thereon.

Au cours de l'audience, on a soumis, à titre de preuve CN n° 1, des copies du *Traité n° 6*, accompagnées d'une carte indiquant les frontières créées par divers traités passés avec les nations indiennes. Ces preuves indiquent clairement que les terres en question dans cette affaire font l'objet du *Traité n° 6*.

Commissioners, being the Hon. Alexander Morris, Lieutenant Governor of the Province of Manitoba and of the North West Territories, James McKay, Indian Commissioner and W.J. Christie and the Chiefs and Headmen of the various Indian bands. The treaty itself is a typical nineteenth century Indian treaty. A long preamble is followed by certain clauses worthy of note as follows:

> The Plain and Wood Cree tribes of Indians and all other Indians inhabiting the district hereinafter described and defined, do hereby cede, release, surrender and yield up to the Government of the Dominion of Canada, for Her Majesty the Queen and her successors forever, all their rights, titles and privileges, whatsoever, to the land included within the following limits, ...
>
> provided, however, that Her Majesty reserves the right to deal with any settlers within the bounds of any land reserved for any Band as She shall deem fit, and also that the aforesaid reserves of lands, or any interest therein, may be sold or otherwise disposed of by Her Majesty's Government for the use and benefit of the said Indians entitled thereto, with their consent first had and obtained; and with a view to show the satisfaction of Her Majesty with the behaviour and good conduct of Her Indians, She hereby, through Her Commissioners makes them a present of twelve dollars for each man, woman and child belonging to the bands here represented, in extinguishment of all claims heretofore preferred ...
>
> It is further agreed between Her Majesty and Her said Indians, that such sections of the reserves above indicated as may at any time be required for public works or buildings, of what nature soever, may be appropriated for that purpose by Her Majesty's Government of the Dominion of Canada, due compensation being made for the value of any improvements thereon.

Copies of *Treaty No. 6*, together with a map showing the boundaries of the various treaties with the Indian nations was filed at the hearing as Exhibit CN No. 1. The exhibit clearly shows that the lands in question in this case are the subject of *Treaty No. 6*.

Le prochain document traçant la chronologie historique est une note de service interne, (Preuve CN n° 14), datée du 15 août 1906 adressée par M. J. Gibbons, agent du gouvernement affecté à l'agence indienne d'Edmonton au secrétaire du ministère des Affaires indiennes à Ottawa. Cette lettre fait mention d'instructions données préalablement par le ministère concernant la possibilité de la cession par la bande indienne du secteur dont la façade est discontinue et dans lequel se trouvent les terres dont il est question. M. Gibbons déclare avoir tenue une réunion avec les Indiens et:

> (traduction) J'ai trouvé que la plupart était disposée à céder les terres en question à condition que la section qui borde le lac et qui se prête bien à l'aménagement en lotissement urbain ou en lieu de vacances soit arpentée et mise en vente en lots d'un acre, disons, et à condition qu'on se défasse du reste le plus avantageusement possible.

Le 11 septembre 1906, la cession s'est effectuée en la présence de M. Gibbons et de quelques autres personnes où il a été affirmé que le chef et les principaux membres de la bande Paul numéro 133A:

> ... Resident on our Reserve at White Whale Lake Reserves as 133A and B in the Province of Alberta and Dominion of Canada, for and acting on behalf of the whole people of our said Band in Council assembled, Do hereby release, remise, surrender, quit claim and yield up unto OUR SOVEREIGN LORD THE KING, His Heirs and Successors forever, ALL AND SINGULAR, that certain parcel or tract of land and premises situate, lying and being in the White Whale Lake Indian Reserve in the Province of Alberta containing by admeasurement six hundred and thirty five acres be the same more or less and being composed of all that portion of land situate at the North West corner of While Whale Lakes Indian Reserve aforesaid, known as Indian Reserve No. 133B, being composed of a part of projected Section Six Township Fifty-three, Range Three and parts of projected Sections One and Twelve, Township Fifty-Three, Range Four, all west of the Fifty Meridian.

The next document in the historical chronology is an internal memorandum, (Exhibit CN No. 14) dated August 15, 1906 from Mr. J. Gibbons, a government agent in the Edmonton Indian Agency, to the Secretary of the Department of Indian Affairs at Ottawa. This letter refers to previous instructions from the Department concerning the possibility of a surrender by the Indian Band of the broken front section in which the subject lands are located. Mr. Gibbons states that he had held a meeting with the Indians and:

> I found that the majority were willing to surrender the land in question on condition that so much thereof as borders on the Lake and is suitable for a townsite or resort should be plotted and put up for sale in, say, 1 acre lots, and the remainder disposed of to the best advantage for them.

On September 11, 1906, a surrender was executed in the presence of Mr. Gibbons and some others wherein it was stated that the Chief and Principal men of the Paul Band Number 133A:

> ... Resident on our Reserve at White Whale Lake Reserves as 133A and B in the Province of Alberta and Dominion of Canada, for and acting on behalf of the whole people of our said Band in Council assembled, Do hereby release, remise, surrender, quit claim and yield up unto OUR SOVEREIGN LORD THE KING, His Heirs and Successors forever, ALL AND SINGULAR, that certain parcel or tract of land and premises situate, lying and being in the White Whale Lake Indian Reserve in the Province of Alberta containing by admeasurement six hundred and thirty five acres be the same more or less and being composed of all that portion of land situated at the North West corner of White Whale Lakes Indian Reserve aforesaid, known as Indian Reserve No. 133B, being composed of a part of projected Section Six Township Fifty-three, Range Three and parts of projected Sections One and Twelve, Township Fifty-Three, Range Four, all west of the Fifty Meridian.

TO HAVE AND TO HOLD the same unto His said Majesty THE KING, His Heirs and Successors forever, in trust to sell the same to such person or persons, and upon such terms as the Government of the Dominion of Canada may deem most conducive to our welfare and that of our people.

AND upon the further condition that all moneys received from the sales thereof, shall after deducting the usual proportion for expenses of management, be placed to our credit and the interest thereon paid to us and our descendants annually or semi-annually as to the Department of Indian Affairs may seem best in our interest.

AND WE, the said Chief and Principal men of the said Paul's Band of Indians Number 133A do on behalf of our people and for ourselves, hereby ratify and confirm, and promise to ratify and confirm, whatever the said Government may do, or cause to be lawfully done, in connection with the sale of the said portion of land and disposition of the moneys arising therefrom.

La première page de la preuve CN n° 15 est une soumission présentée au Conseil privé de la reine au Canada, datée du 20 septembre 1906, dans laquelle le Directeur général des Affaires indiennes recommandait que son Excellence le Gouverneur général en conseil accepte la cession. La deuxième page de la preuve indique que la soumission avait été présentée au Conseil privé (en réalité un comité du Cabinet dans ce cas), et qu'à son tour, le Conseil avait soumis le document pour approbation par le Gouverneur général. Le même document indique qu'il faisait partie d'un rapport du comité du Conseil privé que son Excellence le Gouverneur général avait approuvé le 27 septembre 1906.

Par la suite, il semble que l'agent foncier de la Grand Trunk Pacific Railway Company de Montréal (Québec) ait écrit au secrétaire du ministère des Affaires indiennes le 21 décembre 1906, demandant de se faire accorder une emprise sur les réserves indiennes 133A et 133B, (Preuve CN-3), en vertu de l'article 46 d'un accord entre la Couronne et la Grand Trunk Pacific Railway Company. Cet accord a été ratifié et confirmé et reconnu comme étant irrévocable en vertu de l'*Acte du chemin de fer*

TO HAVE AND TO HOLD the same unto His said Majesty THE KING, His Heirs and Successors forever, in trust to sell the same to such person or persons, and upon such terms as the Government of the Dominion of Canada may deem most conducive to our welfare and that of our people.

AND upon the further condition that all moneys received from the sales thereof, shall after deducting the usual proportion for expenses of management, be placed to our credit and the interest thereon paid to us and our decendants annually or semi-annually as to the Department of Indian Affairs may seem best in our interest.

AND WE, the said Chief and Principal men of the said Paul's Band of Indians Number 133A do on behalf of our people and for ourselves, hereby ratify and confirm, and promise to ratify and confirm, whatever the said Government may do, or cause to be lawfully done, in connection with the sale of the said portion of land and disposition of the moneys arising therefrom.

Exhibit CN No. 15, Page 1, is a submission to the Queens's Privy Council for Canada dated September 20, 1906, wherein the Superintendent-General of Indian Affairs recommended that His Excellency the Governor General in Council accept the surrender. The second page of the Exhibit indicates that the submission had been brought before the Privy Council, (actually a committee of the Cabinet in this instance), and the Council in turn submitted the document to the Governor General for approval. The same documents shows that this document was part of a Report of the committee of the Privy Council that was approved by His Excellency the Governor General on September 27, 1906.

Subsequently, it appears that the land agent for the Grand Trunk Pacific Railway Company of Montreal, Quebec, wrote to the Secretary of the Department of Indian Affairs on December 21, 1906, applying for a right of way through Indian Reserves 133A and 133B, (Exhibit CN-3), pursuant to Clause 46 of an agreement between the Crown and the Grand Trunk Pacific Railway Company which was ratified and confirmed and declared to be binding by the *National Transcontinental*

national transcontinental, S.C. 1903, chap. 71. L'article 46 de cet accord, qui a été annexé à la Loi, affirmait que:

> 46. Le Gouvernement se procurera pour les remettre à la Compagnie en autant qu'ils sont attribués à Sa Majesté du chef du Canada, les terrains qui pourront être nécessaires pour l'emplacement de la voie dans la division de l'Ouest et pour toutes les gares, terrains de gares, ateliers, bâtiments, cours et dépendances, toutes les gares, terrains de gares, ateliers, bâtiments, cours et dépendances nécessaires à leur construction et exploitation et se procurera aussi pour les remettre à la Compagnie, aux termes qui pourront être convenus, en autant qu'ils sont ainsi attribués à Sa Majesté, les terrains bordant les eaux navigables ou couverts par elle, que touchera la ligne du chemin de fer, et que le Gouvernement jugera raisonnablement nécessaires pour l'usage de la Compagnie dans l'exercice de son exploitation. Le droit de la Compagnie d'obtenir des terrains sans compensation cessera dès que ladite division sera construite et équipée de la manière exigée dans le paragraphe 29 du présent contrat.

Au cours de l'année 1906, et probablement à l'automne de cette année, suite à la cession des terres en question, M. J.K. McLean, un arpenteur du Dominion, a fait l'arpentage de cette région et produit un "plan de lotissement de Wabamun (lac White Whale), en Alberta" (Preuve CN n° 16). Le relevé indique effectivement une emprise proposée à l'intention de la Canadian Northern Railway Company. Cependant il n'y a aucune preuve que cette ligne de chemin de fer ait jamais été construite. Quoiqu'à l'origine le relevé en soi n'indiquait pas l'emprise à l'intention de la Grand Trunk Pacific Railway Company, il semble qu'à une date ultérieure, selon le témoignage de M. Irwin, le ministère des Affaires indiennes ait ajouté en encre rouge au relevé l'emprise proposée à l'intention de la Grand Trunk Pacific Railway. La preuve soumise à l'appui indique effectivement une proposition d'emprise et il est évident qu'elle a été ajoutée après coup au plan d'arpentage.

Railway Act, S.C. 1903, c.71. Section 46 of that agreement, which was appended as a Schedule to the *Act*, stated:

> 46. The Government shall procure to be granted to the company, in so far as the same are vested in His Majesty in right of the Dominion of Canada, such lands as may be required for the right of way of the Western Division, and for all stations, station grounds, work shops, buildings, yards and appurtenances required for the construction and working thereof, and shall also procure to be granted to the company, upon such terms as may be agreed upon in so far as the same are so vested in His Majesty, such lands fronting upon and covered by navigable waters touched by the line of railway as, in the judgement of the Government, may reasonably be required for the use of the company in connection with its operations. The right of the company to obtain such land without compensation shall cease when the said division is constructed and equipped as required by paragraph twenty-nine hereof.

During the course of 1906, and probably in the autumn of that year, following upon the surrender of the lands in question, Mr. J.K. McLean, a Dominion Land Suveyor, surveyed this locality and produced a "plan of the Townplot of Wabamun (White Whale Lake), Alberta" (Exhibit CN No. 16). The survey does show a proposed right of way for the Canadian Northern Railway Company, however, there is no evidence that the line of railway was ever constructed. Although the survey itself did not originally show the right of way of the Grand Trunk Pacific Railway Company, it appears that at a later date, according to the evidence of Mr. Irwin, the Department of Indian Affairs superimposed on the survey in red ink the proposed right of way of the Grand Trunk Pacific Railway. The exhibit tendered in evidence does show the proposed right of way and clearly it was an after-the-fact addition to the plan of survey.

Suite à l'exécution du relevé de terrains, la Grand Trunk Pacific a cherché à faire approuver son projet d'emplacement de l'emprise sur la réserve de la bande indienne 133B. Par l'entremise de l'*ordonnance n° 3040*, datée du 20 mai 1907, la Commission des chemins de fer du Canada a approuvé un emplacement révisé de la ligne de chemin de fer, y compris son emplacement sur la reserve 133B (Preuve CN-4). Le plan d'emplacement adressé à la Commission indique spécifiquement le plan d'arpentage de la subdivision préparé par M. McLean et fait remarquer que l'emprise du chemin de fer fait partie intégrante de la réserve 133B, à l'exception des seules rues et ruelles.

Le 1er juin 1907, l'arpenteur en chef du ministère des Affaires indiennes écrivait au procureur adjoint de la Grand Trunk Pacific (Preuve CN n° 25) pour l'aviser du fait que le plan d'emplacement de l'emprise soumis par la compagnie était inacceptable. Il déclarait ce qui suit:

> (traduction) En raison de ladite emprise je dois vous faire remarquer ce qui suit: les Indiens ont cédé la petite réserve mentionnée ci-dessus, soit la réserve n° 133B, à condition qu'elle soit lotie en emplacements de ville et vendue par le ministère. En conséquence on l'a arpentée et lotie en emplacements de ville conformément aux directives du ministère dans le but de vendre les lots aux termes de la cession.
>
> En date du 21 décembre dernier, votre commissaire foncier, M. G.U. Ryley, a fait une demande provisoire d'emprise sur lesdites réserves. Pour la gouverne de vos arpenteurs et pour que le plan soit exécuté correctement, on a fait parvenir un exemplaire du plan de la subdivision mentionnée ci-dessus à M. Ryley le 12 janvier dernier.
>
> Le plan en deux exemplaires que vous avez soumis ne tient aucunement compte de cette subdivision. Je dois dire que ce plan ne peut être accepté tel quel puisqu'il devrait indiquer la subdivision mentionnée ci-dessus ...

La Grand Trunk Pacific a reçu une autre lettre (portant aussi l'annotation "Preuve CN n°

Following the creation of the location survey the Grand Trunk Pacific sought approval for its proposed location plan right of way through Indian Band Reserve 133B. By *Order No. 3040* dated May 20, 1907 the Board of Railway Commissioners for Canada approved a revised location of the line of railway including its location through Reserve 133B (Exhibit CN-4). The location plan filed with the Board specifically shows the survey plan of subdivision prepared by Mr. McLean and notes that the railway right of way is integral throughout Reserve 133B, excepting only the streets and lanes.

On June 1, 1907, the Chief Surveyor for the Department of Indian Affairs wrote to the Assistant Solicitor of the Grand Trunk Pacific, (Exhibit CN No. 25), and advised him that the location plan for the right of way which had been submitted by the company was unacceptable and stated as follows:

> In connection with the said right of way I have to draw your attention to the following: the Indians surrendered the small reserve above mentioned, No. 133B, on condition that it be subdivided into town lots and sold by the Department. It was accordingly surveyed and subdivided into town lots under instructions from the Department with the intention of having the lots sold in accordance with the terms of the surrender.
>
> Under date 21st December, last, your Land Commissioner, Mr. G.U. Ryley, made a preliminary application for the Right of way across the said reserves. For the information of your surveyors and in order that the plan might be correctly made, a copy of the plan showing the above subdivision was sent to Mr. Ryley on the 12th January last.
>
> The plan in duplicate, which you have submitted, completely ignores this subdivision. I have to say that the plan can not be accepted in its present form as it should show the subdivision above referred to ...

A further letter, (also marked as Exhibit CN No. 25), was sent to the Grand Trunk Pacific by

25") envoyée par le secrétaire du ministère des Affaires indiennes et dans laquelle le ministère faisait la recommandation suivante:

> (traduction) Suite à votre lettre du 19 courant traitant de l'emprise de la Grand Trunk Pacific Railway sur les réserves indiennes n[os] 133-A et 133-B, je dois dire qu'on a constaté que les zones qui figurent sur le plan de l'emprise sur la réserve 133-B comprennent les rues. Seule la superficie de lots ou d'îlôts devrait être indiquée sur le plan; ce plan n'a pas été préparé dans le but de vendre une portion quelconque des rues. Prière de nous faire parvenir un plan corrigé, réalisé sur toile à calquer, indiquant l'emprise sur ladite réserve 133-B ...

Apparemment, la compagnie de chemin de fer s'est conformée à ces directives, puisque le prochain document chronologique soumis est le *décret en Conseil C.P. 36* approuvé par son Excellence le Gouverneur général en conseil le 18 janvier 1908 et rédigé conformément à l'article 46 de la *Loi sur les Indiens*. Cette dernière autorisait la cession de terres à la Grand Trunk Pacific Railway Company, selon les modalités acceptées de part et d'autre, pour la création d'une emprise et de terrains de gare sur les réserves indiennes du lac Wabamun (White Whale) n° 133 A et 133 B et des terrains de gare sur la réserve 133 A, dans l'agence d'Edmonton, en Alberta. Un exemplaire du *décret en Conseil* est soumis à titre de preuve CN-5.

Par suite de la délivrance de ce *décret en Conseil*, le secrétaire adjoint du ministère des Affaires indiennes et les avocats de la compagnie de chemin de fer ont échangé une correspondance concernant l'évaluation des terres appropriées pour les besoins du chemin de fer. Le ministère a avisé la compagnie de chemin de fer de ce qui suit (Preuve CN n° 6):

> (traduction) En moyenne on a évalué à 15,00 $ l'acre l'emprise de la Grand Trunk Pacific Railway sur la réserve indienne Wabamun Lake n° 133A. Ce montant, pour 151,54 acres, s'élève donc à 2 273,00 $.
>
> La réserve indienne 133 B a été subdivisée en emplacements de ville. On l'a évaluée à 894,00 $.

the Secretary of the Department of Indian Affairs in which the Department advised as follows:

> Referring to your letter of the 19 instant relating to the right of way of the Grand Trunk Pacific Railway through Indian Reserve Nos. 133A and 133B, I have to say that it is noted the areas given on the plan of the right of way through 133B include the area of the streets. The area of the lots or blocks only should be noted on the plan; it is not intended to make any sale of any portion of the streets. Kindly send an amended plan prepared on tracing cloth, showing the right of way through the said Reserve 133B ...

Apparently, the railway company complied with these instructions, for the next chronological document on the record is *Order in Council P.C. 36*, approved by His Excellency the Governor General in Council on January 18, 1905 and made pursuant to section 46 of the *Indian Act*, which authorized the disposition to the Grand Trunk Pacific Railway Company, upon such terms as could be agreed upon, of land for the right of way and station grounds through the Wabamun (White Whale) Lake Indian Reserves 133A and 133B and station grounds on 133A, in the Edmonton Agency, in the Province of Alberta. A copy of the *Order in Council* appears on the record as Exhibit CN-5.

After the issuance of this *Order in Council* an exchange of correspondence resulted between the Assistant Secretary of the Department of Indian Affairs and the solicitors for the railway company concerning the valuation of the lands taken for railway purposes. The railway company was advised as follows by the Department (Exhibit CN No. 6):

> The right of way of the Grand Trunk Pacific Railway through the Wabamun Lake Indian Reserve, No. 133A, has been valued at an average of $15.00 per acre. The amount, therefore, for 151.54 acres is $2,273.00.
>
> Indian Reserve 133B has been subdivided into town lots and the valuation has been placed at $894.00.

Sur réception d'un chèque d'une valeur de 4 167,00 $, on délivrera une patente à la compagnie.

Il est entendu que la compagnie clôturera l'emprise en entier, comme il se doit, et qu'elle fournira les carrefours qui conviennent là où la Commission des chemins de fer décidera que les rues de la réserve 133 B en ont besoin. Sur la réserve 133 A, il doit y avoir au plus un demi-mille entre chaque carrefour.

Le 6 mars 1908, le secrétaire adjoint du ministère des Affaires indiennes télégraphiait à l'agent indien intérimaire à Edmonton et lui écrivait en ces termes (Preuve CN n° 8):

(traduction) Vous pouvez attribuer à la Grand Trunk Pacific Railway Company l'emprise sur les réserves indiennes du lac White Whale.

Le 14 mars 1908, la Grand Trunk Pacific transmettait au ministère des Affaires indiennes la somme de 4 227,10 $, représentant la valeur appréciée, sous réserve de la confirmation définitive de l'évaluation des terres (Preuve CN n° 9). Le ministère accusait réception de cette somme le 17 mars 1908 (Preuve CN-9).

Par la suite, la compagnie de chemin de fer a contesté l'évaluation des terres de l'emprise qu'avait faite le ministère des Affaires indiennes. Suivit un échange de lettres entre la compagnie de chemin de fer et le ministère, lettres soumises à titre de preuve CN n° 7. Par suite du levé de terrain effectué en 1906, le ministère a avisé les avocats du chemin de fer le 19 décembre 1911 que la compagnie aurait à payer pour les terres de l'emprise dont la valeur avait été estimée par terrain plutôt que par acre. Ceci entraîna évidemment une estimation plus élevée des terres de la réserve 133B. Apparemment, les avocats de la Grand Trunk Pacific ont prétendu que le plan de localisation de l'emprise du chemin de fer avait été créé avant le plan de subdivision et qu'on avait fait erreur en inscrivant la subdivision sur le plan de l'emprise, puisque le ministère a répondu à cette prétention de la compagnie par une lettre datée du 24 janvier 1912. Le sous-ministre et le

On receipt of a cheque for $4,167.00 a patent will issue to the company.

It is to be understood that the whole of this right of way will be properly fenced and proper street crossings provided by the Company at such streets in 133B as the Railway Commission may decide to be necessary, and in 133A crossings are not to be more than one half mile apart.

On March 6, 1908, the Assistant Secretary for the Department of Indian Affairs telegraphed and wrote to the Acting Indian Agent at Edmonton in the following terms (Exhibit CN No. 8):

You can allow Grand Trunk Pacific Railway Company possession of right of way through White Whale Lake Indian Reserves.

This was followed by the transmittal on March 14, 1908 of the valuation sum of $4227.10 to the Department of Indian Affairs by the Grand Trunk Pacific, subject to the finalizing of the valuation of the land (Exhibit CN No. 9). The receipt of this amount was acknowledged by the Department on March 17, 1908 (Exhibit CN-9).

Thereafter the railway company disputed the valuation that had been placed upon the right of way lands by the Department of Indian Affairs. There followed an exchange of correspondence between the railway company and the Department which was tendered in evidence as Exhibit CN No. 7. As a result of the survey in 1906 the Department advised the railway solicitors on December 19, 1911, that the company would have to pay for right of way lands valued by lot rather than by acre. This evidently resulted in a higher valuation being placed on the lands in Reserve 133B. Apparently, the solicitors for the Grand Trunk Pacific claimed that the railway right of way location plan was created before the plan of subdivision and that the subdivision was shown on the right of way plan in error, because the Department responded to this claim by the company in a letter dated January 24, 1912. The Assistant Deputy and Secretary of

secrétaire du ministère ont défini la position du gouvernement en ces mots:

> (traduction) Les plans d'arpentage effectués par ce ministère ne sont pas envoyés au bureau de registraire local ni aux bureaux de l'enregistrement des titres avant la délivrance des patentes. En attendant, toute cession de terres achetées est inscrite au registre du ministère. On impose un droit d'enregistrement minime.
>
> Le 18 mai 1907 on a reçu un plan qui ne tenait pas compte de la subdivision et on l'a gardé pour en faire la correction ...
>
> Quoique ce n'est que quelque temps après l'implantation de la Grand Trunk Pacific qu'on a vendu une portion du lotissement, on n'a pas changé les évaluations faites avant qu'il ne fût question que la Grand Trunk Pacific Railway traverse le lotissement. De fait, les terrains auraient eu tout autant de valeur si la Grand Trunk Pacific Railway était passée au sud du lac Wabamun, comme il en avait déjà été question.

Le 23 février 1911, le procureur adjoint de la compagnie à Winnipeg a répondu au ministère, acceptant la position adoptée par les agents du gouvernement et sur ce a demandé le transfert des terrains en question à la Grand Trunk Pacific Railway Company.

En attendant, dans une note de service datée du 22 février 1910, M. McLean, l'arpenteur du gouvernement, a fait rapport comme suit au sous-ministre des Affaires indiennes à Ottawa (Preuve CN n° 26):

> (traduction) L'automne dernier, le Ministre m'a demandé de regarder le plan des terrains de la ville de Wabamun et de réexaminer les lignes et de replanter toute borne qui manque dans le but de mettre ce lotissement sur le marché.

Par la suite, en 1912, le ministère des Affaires indiennes a publié un "Plan du lotissement de Wabamun sur la réserve indienne n° 133B à l'extrémité est du lac Wabamun (White Whale) en Alberta". Le plan

the Department stated that government's position in the following words:

> Plans of surveys made by this Department are not sent to a local registry or land titles offices until patents issue, in the meantime all assignments of lands purchased are registered in the Department, a small fee being charged for registering the same.
>
> A plan ignoring the subdivision was sent here on the 18th May 1907, and was retained for correction ...
>
> Although the sale of a portion of the town plot was not made until some time after the Grand Trunk Pacific Railway was located the valuations which were made prior to any expectation that the Grand Trunk Pacific Railway would pass through the town plot were not changed, in fact the lots would have been as valuable had the Grand Trunk Pacific Railway gone south of Wabamun Lake as at one time intended.

On February 23, 1911, the Assistant Solicitor for the company at Winnipeg responded to the Department, accepted the position advanced by the officers of the government and thereupon requested the transfer of the lots in question to the Grand Trunk Pacific Railway Company.

Meanwhile, in a memorandum dated February 22, 1910, Mr. McLean, the government surveyor, reported as follows to the Deputy Minister of Indian Affairs at Ottawa (Exhibit CN No. 26):

> Last fall the Minister instructed me to go over the town plot of Wabumun and review the lines and re-plant any missing posts with a view of putting this town plot on the market.

Subsequently, in 1912, the Department of Indian Affairs issued a "Plan of the Townplot of Wabamun on Indian Reserve No. 133B at the East End of Wabamun (White Whale) Lake Alberta". The plan purports to be issued by

aurait été publié sous les ordres de l'Honorable Robert Rogers, Surintendant général des Affaires indiennes à Ottawa en 1912 et est signé par le surintendant général adjoint des Affaires indiennes et par l'arpenteur en chef du ministère des Affaires indiennes. Le plan comprend aussi l'inscription suivante:

> (traduction) Je certifie que l'acte ci-joint a été dûment inscrit et enregistré au bureau d'enregistrement du North Alberta Land Registration District à Edmonton, dans la province de l'Alberta à 11 h 20, le 25e jour du mois de mars, de l'année du Seigneur 1913, numéro 4722 Book AQ Fol. 149.
>
> Sgd. W.P.Coone, conservateur du registre N.A.L.R.D.

Une caractéristique intéressante de ce plan (soumis à titre de preuve CN n° 18) est le fait qu'il n'indique pas si la priorité revient aux rues suggérées ou à l'emprise du chemin de fer. De fait, les rues et l'emprise sont toutes indiquées comme étant continues. Le conservateur du bureau d'enregistrement a traité de cet aspect du plan le 9 septembre 1915 dans une lettre adressée à la Grand Trunk Pacific.

> (traduction) Je vous prierais donc d'aborder cette question avec le ministère des Affaires indiennes et avec les propriétaires des divers terrains dans la subdivision. Si on devait alors apprendre que toutes les rues et avenues sont continues, il sera alors nécessaire, comme le suggère votre ingénieur, d'afficher les bornes d'emprise à la limite de chaque îlôt. Si l'emprise est considérée comme étant ininterrompue par les rues et les avenues, il faudra alors planter une borne à la limite est de l'avenue Burnstick et une autre à l'intersection de l'avenue Wapumeg et des rives du lac Wabamun. En plus des renseignements ci-dessus, il vous faudra aussi indiquer toutes les bornes des diverses rues qui sont contiguës à l'emprise et les lots ayant façade sur ces rues et enfin toutes données possibles qui relient l'emprise à ce plan de subdivision.

Une copie de cette lettre a été soumise à titre de preuve CN n° 27.

direction of the Hon. Robert Rogers, Superintendent General of Indian Affairs at Ottawa in 1912, and is signed by the Deputy Superintendent General of Indian Affairs and the Chief Surveyor of the Department of Indian Affairs. Also contained on the plan is the following endorsement:

> I certify that the within instrument is duly entered and registered in the Land Titles Office for the North Alberta Land Registration District at Edmonton in the Province of Alberta at 11:20 o'clock A.M. on the 25th day of March, A.D. 1913. Number 4722 Book AQ Fol. 149.
>
> Sgd. W.P. Coone, Registrar N.A.L.R.D.

An interesting feature of this plan, (which was tendered as Exhibit CN No. 18), is that it does not illustrate which of the purported streets or the railway right of way is senior in right. In fact both are shown as continuous on the plan. This aspect of the Plan was addressed on September 9, 1915, by the Registrar of the Land Titles Office, who wrote to the Grand Trunk Pacific in connection with this matter.

> I would therefore respectfully request that you take this matter up with the Department of Indian Affairs and also the owners of the various lots in the subdivision and should it be found that all the streets and avenues are continuous then it will be necessary as your engineer suggests to post the right of way limits on the boundary of each block. If the right of way is regarded as unbroken by the streets and avenues then one post must be planted at the East boundary of Burnstick Avenue and the other at the intersection of Wapumeg Avenue and the shore of Wabamun Lake. In addition to the above information it will also be necessary for you to show all posts of the various streets abutting onto the right of way and the frontage of each lot thereon and also all possible information tying the right of way into this subdivision plan.

A copy of this letter was filed as Exhibit CN No. 27.

Trois semaines plus tard, soit le 2 octobre 1917, l'avocat de la Grand Trunk Pacific écrivait au secrétaire du ministère des Affaires indiennes en ces termes (Preuve CN n° 28):

> (traduction) Vous remarquerez aussi que nous n'avons pas pu vérifier si au moment d'enregistrer le plan de lotissement les rues et les avenues ont été assignées à la Couronne du chef de la province. Nous n'avons pu non plus vérifier si ces rues et ruelles ont été considérées comme traversant notre emprise de façon continue.

Le ministère a répondu le 11 octobre 1917 en ces termes:

> (traduction) L'emplacement de l'emprise était indiqué sur ledit plan reproduit du plan enregistré par votre compagnie le 1er mai 1907. Apparemment, on ne devrait éprouver aucune difficulté à indiquer sur votre plan d'emprise les terres prises par le chemin de fer; c'est-à-dire, ces parcelles des divers ilôts qui ne sont pas indiqués à titre de lots ou parcelles de lots séparés sur le plan enregistré du lotissement. Sur votre plan, vous devriez indiquer les rues comme traversant l'emprise puisqu'elles ne seront pas concédées à votre compagnie au moyen d'une patente. Cependant, en ce qui concerne l'emprise, les ruelles seront fermées à la circulation.
>
> De temps à autre, les chemins sur les réserves indiennes et les parties cédées des réserves indiennes ont été transférées par décret en Conseil à la province dans laquelle ils se trouvaient. Au besoin, on prendra la même mesure en ce qui a trait aux rues du lotissement de Wabamun.

Cette lettre a été soumise à titre de preuve CN n° 29.

On ne sait pas au juste quel conseil le bureau d'enregistrement a reçu, ni même s'il a reçu des conseils. Cependant, le 13 avril 1931, l'arpenteur du bureau d'enregistrement a écrit au secrétaire du ministère des Affaires indiennes (Preuve CN n° 30) pour se renseigner sur le statut des rues et des avenues sur la

Three weeks later on October 2, 1917, the Solicitor for the Grand Trunk Pacific wrote to the Secretary of the Department of Indian Affairs (Exhibit CN No. 28) as follows:

> You will also see that we have been unable to ascertain if on the registration of the townsite plan, the streets and avenues become vested in the Crown in right of the province, also if these streets and lanes have been regarded as continuous across our right of way.

The Department responded on October 11, 1917 stating that:

> The location of the right of way was indicated on the said plan being copied from the plan filed by your Company dated May 1, 1907. Apparently there should be no difficulty in showing on your right of way plan the lands taken by the railway that is to say those portions of the various blocks which are not shown as separate lots or portions of lots on the registered plan of the townplot. The streets on your plan should be shown to cross the right of way as these will not be patented to your company. The lanes however will be closed as far as the right of way is concerned.
>
> From time to time roads in Indian reserves and streets in the surrendered portions of Indian reserves have been transferred by Order in Council to the control of the Province in which they may be situated. When considered desirable or necessary the same action will be taken in connection with the streets in the townplot of Wabamun.

This letter was produced as Exhibit CN No. 29.

It is not clear what advice, if any, was given to the Land Titles Office, however, on April 13, 1931 the Surveyor to the Land Titles Office wrote to the Secretary of the Department of Indian Affairs, (Exhibit CN No. 30), inquiring into the status of the streets and avenues in Reserve 133B and particularly whether the

réserve 133 B et en particulier pour demander si on devrait indiquer les voies et les avenues comme étant ouvertes ou fermées à la circulation.

Le 23 avril 1931, le secrétaire du ministère lui a répondu comme suit (Preuve CN nº 31).

> En réponse à votre lettre du 13 courant concernant l'emprise de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada sur le lotissement urbain de Wabamun, soit la réserve indienne nº 133 B, je pourrais dire que toutes les rues à l'ouest de l'avenue Burnstick ainsi que l'avenue Burnstick dans ledit lotissement, sont censées être ouvertes à la circulation et devraient être ainsi indiquées sur le plan du chemin de fer. Au moment d'approuver le plan du chemin de fer, on n'a pas remarqué de rues indiquées comme étant fermées à la circulation; disons aussi que ce ministère n'a pas l'intention d'approuver la fermeture de toute rue que le plan enregistré indique comme étant ouverte à la circulation. À ce sujet, permettez-moi d'ajouter que ces terrains ont été vendus à condition que ces rues existent. Donc, ces rues doivent rester ouvertes dans le but aussi bien de protéger les acheteurs que de servir l'intérêt de ce ministère quand il vendra les terrains qui restent.

À la même date, le secrétaire du ministère a écrit à M. J.R. Black, l'avocat de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, l'avisant de ce qui suit:

> (traduction) ... Au moment d'approuver le plan du chemin de fer, on n'avait pas remarqué que votre plan indiquait que ces rues et avenues étaient fermées à la circulation. Le ministère n'avait pas non plus l'intention d'approuver un plan qui indiquait que ces rues et avenues étaient fermées. Les terrains cédés au sein du lotissement ont été achetées à condition que ces rues et avenues existent. Il est nécessaire qu'elles restent ouvertes à la circulation pour être juste envers les acheteurs. Ce ministère exige aussi qu'elles restent ouvertes dans l'intérêt des terrains qui font partie de la partie enregistrée du lotissement urbain et qui n'ont pas encore été cédés.

streets and avenues were to be shown as open or closed.

On April 23, 1931, the Department Secretary replied as follows (Exhibit CN No. 31):

> In reply to your letter of the 13th instant regarding the Canadian National Railway right of way through Wabamun townsite, Indian Reserve No. 133B, I may say that all streets west of Burnstick Ave., as well as Burnstick Ave. in the said townplot, are supposed to be open and should be shown to be open on the railway plan. In approving the railway plan, it was not noticed that any of these streets were shown to be closed and it is not the intention of this Department to approve of the closing of any streets shown open on the registered plan. In this connection I may say that these lots have been sold with the understanding that these streets exist and for the protection of purchasers, as well as the benefit of this Department in disposing of the remaining lots, it is necessary that the streets remain open.

On the same date, the Department Secretary wrote to Mr. J.R. Black, the solicitor for Canadian National Railways, and advised that:

> ... When the railway plan was approved, it was not noticed that your plan showed the streets and avenues closed, nor was it the intention of this Department to approve of any plan which showed these streets and avenues closed. The lands which have been disposed of within the townplot have been purchased with the understanding that these streets and avenues exist and in fairness to the purchasers it is necessary that they should remain open. This Department also requires that they remain open for the benefit of those lands not disposed of within the registered portion of the townsite.

Ensuite, les preuves indiquent qu'en 1934 on a fait le relevé d'un nouveau chemin parallèle à l'emprise de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et au sud de cette emprise dans le lotissement de Wabamun et qu'on a enregisté un plan à 10 h 01, le 29 mars 1935 dans le *North Alberta Land Registration District* à Edmonton. Ce plan porte le numéro 142 Book E.T. Fol. 59. On a soumis une copie de ce plan à titre de preuve CN n° 19. Ce plan voulait indiquer l'avenue Jasper, la rue Sixth et l'avenue Gibbons à titre de rues continues traversant l'emprise du chemin de fer.

Le 30 octobre 1953, on a préparé un plan de relotissement d'une partie du lotissement urbain de Wabamun (Kapasiwin Beach) sur la réserve indienne n° 133B, conformément aux clauses du *Land Titles Act* en vigueur dans la province de l'Alberta. Ce relotissement a aussi été préparé en vertu d'une résolution adoptée par le Conseil du village de Kapasiwin conformément aux stipulations de l'article 43 du *Town and Rural Planning Act*, S.A. 1953 et enregistré sous l'article 45 de cette loi. Cet enregistrement s'est effectué dans le bureau d'enregistrement du *North Alberta Land Registration District*, à Edmonton à 10 h 00, le 25 mars 1954 et portait le numéro 5674, Book H.W. Fol. 208. Ce plan ne rend pas tellement service, mais constituait un des plans dont s'est servi la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pour préparer la preuve CN n° 21, qui est le plan unifié dont il a été question tout au long de l'audience.

La preuve CN n° 11 comprend des lettres patentes datées du 25 janvier 1960, inscrites à la même date au registre des terres indiennes sur film 91, document 321, sous le numéro de référence de patente 161040 du ministère des Affaires indiennes. Les terrains englobés par cette patente sont l'emprise de la Grand Trunk Pacific Railway Company sur les réserves 133 A et 133 B de la bande indienne Paul, à l'exception de ce qui est censé être les réserves de rues sur la réserve 133B. Ayant fait faillite à la fin de la Guerre mondiale, la Grand Trunk Pacific Railway Company est devenue une partie constituante de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. Il n'y a rien qui explique

Then in 1934 the evidence discloses that a new road parallel to and south of Canadian National Railway's right of way was surveyed in the Townplot of Wabamun and a plan was registered at 10:01 A.M. on 29 March 1935 in the North Alberta Land Registration District at Edmonton as Number 142 in Book E.T Fol. 59. A copy of this Plan was tendered as Exhibit CN No. 19. This plan purports to show Jasper Avenue, Sixth Street and Gibbons Avenue as continuous streets across the right of way of the railway.

A re-plot plan of re-subdivision of part of the Townsite of Wabamun (Kapasiwin Beach) in Indian Reserve No. 133B was prepared on October 30, 1953, in accordance with the provisions of the *Land Titles Act* of Alberta. It was also prepared pursuant to a resolution passed by the Council of the Village of Kapasiwin under the provisions of section 43 of the *Town and Rural Planning Act*, S.A. 1953 and registered under section 45 of that *Act*. The registration was made in the Land Titles Office for the *North Alberta Land Registration District* at Edmonton at 10:00 A.M. on March 25, 1954, as number 5674, Book H.W. Fol. 208. This plan is not particulary helpful, but constituted one of the maps used by CN in preparing Exhibit CN No. 21, which is the consolidated plan referred to at length during the hearing.

Exhibit CN No. 11 consists of Letters Patent dated January 25, 1960, recorded on the same date in the Indian Lands Register on Film 91, Document 321, under Department of Indian Affairs Patent Reference number 161040. The lands comprised within this patent are the right of way of the Grand Trunk Pacific Railway Company through Paul Indian Band Reserves 133A and 133B excepting the purported street allowances in Reserve 133B. The Grand Trunk Pacific Railway Company became a constituent part of Canadian National Railways consequent upon the failure of that company at the end of the Great War. There is apparently no clear explanation of why title to the right of way was

clairement pourquoi le droit de propriété sur l'emprise n'a pas été transmis à la Grand Trunk Pacific, ou plus tard, à son successeur, soit la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada avant 1960.

Les preuves CN n[os] 35 et 36 sont des lettres que se sont échangées les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Apparemment, avant de demander des ordonnances au Conseil, demandes qui ont ensuite été rejetées, la compagnie avait demandé conseil au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Le 23 mai 1980, M. R.B. Kohls, un agent du ministère affecté à Edmonton, a écrit au directeur général des réserves et des fonds en fiducie, concluant ainsi:

> (traduction) ... voici le statut des rues et ruelles comprises dans l'emprise historique du chemin de fer, à partir de l'avenue Burnstick ouest jusqu'à la frontière originale de la réserve dans le lotissement de Wabamun:
>
> Les terres non vendues de l'ancienne réserve indienne qui ont été cédées pour être vendues et qui sont actuellement gardées en trust à l'intention de la bande indienne Paul.

M. J.D. Leask, le directeur général des réserves et des fonds en fiducie a répondu à cette lettre le 12 juin 1980, déclarant que:

> (traduction) Selon nos dossiers, il semble que les rues et les ruelles comprises dans cette emprise sont des terrains cédés et non vendus que le ministère garde actuellement en trust à l'intention de la bande indienne Paul.

En soumettant cette preuve, le CN disait vouloir indiquer qu'aujourd'hui les parcelles de terrains en question sont toujours considérées comme des réserves de chemins par le ministère des Affaires indiennes.

La correspondance du ministère des Affaires indiennes et du Nord a aussi fait mention du fait qu'il était désirable, et même nécessaire, que la bande indienne et la compagnie de chemin de fer négocient pour résoudre les différends qui ne sont pas encore réglés. Il semble que certaines négociations aient eu lieu, mais en vain. Par la

not transferred to the Grand Trunk Pacific or, later, to its successor the Canadian National Railways, until 1960.

CN Exhibit Nos. 35 and 36 are an internal exchange of correspondence between officials of the Department of Indian and Northern Affairs. Apparently, prior to proceeding with an application to the Commission for the orders that were later set aside, the company requested advice from the Department of Indian and Northern Affairs. On May 23, 1980, Mr. R.B. Kohls, an officer of the Department in Edmonton wrote to the Director-General of Reserves and Trusts and stated his conclusion that:

> ... the status of the streets and lanes falling within the historic railroad right of way from Burnstick Avenue west to the original reserve boundary in the Town plot of Wabamun is:
>
> Unsold former Indian Reserve Land which has been surrendered for sale and is presently held in trust for the Paul Band.

Mr. J.D. Leask, the Director-General of Reserves and Trusts replied on June 12, 1980 and stated that:

> According to our records, it appears that the streets and lanes within this right of way are surrendered unsold lands which are currently being held by the Department for the Paul Band of Indians.

The stated purpose of CN in tendering this evidence was to show that the parcels of land in question continue to be treated as road allowances in the contemporary era by the Department of Indian Affairs.

The correspondence of the Department of Indian and Northern Affairs also referred to the desirability, and indeed, the necessity of negotiations between the Indian Band and the railway company to resolve outstanding differences. It seems that some negotiations did occur but were unsuccessful. Accordingly, CN,

suite, le CN, considérant les portions de terrains dont il était question comme des réserves de routes non ouvertes, a déposé une demande auprès de la Commission conformément aux articles 196 et 197 de la *Loi sur les chemins de fer*, demandant l'autorisation de traverser les réserves de routes.

On devrait aussi prendre note du fait que le CN a soumis trois autres preuves à l'appui. La preuve CN n° 22 est une liste d'acheteurs, de dates d'achat et de sommes d'argent payées pour les terres cédées des ilôts 1-22 et A-J de la réserve indienne 133 B à Wabamun. La preuve CN n° 23 est une attestation par écrit d'un dénommé Otto Schuster, un agent municipal, qui déposait que le comté de Parkland entretient les rues et avenues situées dans le lotissement de Wabamun et que les impôts sont fixés et perçus des propriétaires fonciers de la région par le comté de Parkland.

Enfin, le CN a soumis comme preuve une photographie aérienne de la région géographique dans laquelle se trouvent les terres en question (Preuve CN n° 37). Suite à l'inscription au dossier de la preuve documentaire par M. Irwin, le témoin principal du CN, M. Charles Walton Youngs l'a remplacé à la barre. Il s'agit d'un arpenteur fédéral qui avait les qualités requises pour faire fonction de témoin-expert.

M. Youngs a examiné la preuve CN n° 18, soit un plan qui avait été enregistré dans le *North Alberta Land Registration District Office* le 25 mars 1913, et portant le numéro 4722 A.Q. Ce plan a été publié sous les ordres de l'Honorable Robert Rogers, surintendant général des Affaires indiennes. M. Youngs l'a décrit comme étant assez compatible avec les relevés de terrains de cette époque, à l'exception du fait qu'on n'y indiquait pas clairement si les voies publiques ou l'emprise du chemin de fer avait priorité. Le plan est basé sur le relevé de terrains exécuté en 1906 par M. McLean, arpenteur fédéral, peu après la cession des terrains. Selon la preuve CN n° 26, ce relevé de terrains a été révisé par M. McLean en 1909 qui a alors déclaré:

(traduction) L'automne dernier, le ministre m'a chargé de vérifier le lotissement des

treating the land parcels in issue as unopened road allowances, applied to the Commission pursuant to sections 196 and 197 of the *Railway Act* for authority to cross the road allowances.

It should be noted that CN tendered in evidence three other exhibits. Exhibit CN No. 22 is a list of purchasers, dates of purchase and amounts of money paid for the land surrendered for sale in Blocks 1-22 and A-J in Wabamun Indian Reserve Number 133B. Exhibit CN No. 23 is an affidavit from one Otto Schuster, a municipal officer, deposing that the County of Parkland maintains the streets and avenues located within the Town Plot of Wabamun and that taxes are assessed and levied by the County of Parkland upon landowners in the area.

Finally, CN placed into evidence an aerial photograph of the geographical area in which the subject lands are located (Exhibit CN No. 37). Following the introduction of the documentary evidence into the record by Mr. Irwin, the prime CN witness, he was followed into the witness box by Mr. Charles Walton Youngs, a Canada Land Surveyor who was qualified as an expert witness.

Mr. Youngs turned his attention to Exhibit CN No. 18 which is a plan that was filed in the *North Alberta Land Registration District* Office on March 25, 1913 as No. 4722 A.Q. This plan was issued at the direction of the Hon. Robert Rogers, Superintendent General of Indian Affairs, and was described by Mr. Youngs as being fairly consistent with survey plans of that era, an exception being the absence of a clearly demarcated seniority between the highway and railway rights of way. The plan was based on the survey done by Mr. McLean, a Dominion Land Surveyor in 1906, shortly after the Surrender was executed. According to Exhibit CN No. 26, this survey was reviewed by Mr. McLean in 1909 who stated:

Last fall the Minister instructed me to go over the town lot of Wabamun and review

terrains de la ville de Wabamun et de réexaminer les lignes et de replanter toute borne qui manque dans le but de mettre ce lotissement sur le marché.

En soi le plan n'indique pas quel genre de bornes d'arpentage ont servi à marquer les limites des parcelles de terrains. Cependant, M. Youngs a expliqué que c'était la norme à cette époque (vers 1906) de marquer les angles d'îlôts en utilisant des bornes en bois de trois pouces par trois pouces et deux à trois pieds de long et de marquer les angles de terrains en utilisant des bornes en bois légèrement plus petites, soit deux pouces par deux pouces, et légèrement plus courtes. En 1909, quand M. McLean a réexaminé les lignes et replanté les bornes qui manquaient, il se peut fort bien qu'il ait utilisé des bornes en fer dans certains angles puisque, selon M. Youngs, après 1906 on a commencé à utiliser un autre type de borne et après 1912, le *Surveys Act* de la province exigeait l'utilisation de bornes en fer dans les angles des blocs d'îlôts.

Selon M. Youngs, ce point de vue est corroboré par la preuve n° 12 dont font mention les lettres patentes données à la compagnie de chemin de fer pour lui accorder son emprise. Ce plan a été enregistré en 1954 quoique l'attestation par écrit de M. Gray, l'arpenteur du Dominion et de l'Alberta qui a effectué le relevé, indique qu'en réalité ce plan a été exécuté entre le 20 juillet et le 12 août 1930 et entre le 12 et le 17 septembre 1931. Ce plan indique que M. Gray a trouvé quelques-unes des bornes qui avaient été placées plus tôt. Par exemple, dans le coin nord-est de l'îlôt 14, à l'intersection de la rue Sixth et de l'avenue Pattison, sont inscrites les lettres F.I.P., ce qui indique que M. Gray y avait trouvé une borne en fer. Le coin sud-ouest de l'îlôt 14, à l'intersection de la rue Fifth et de l'avenue Gibbons constitue un autre exemple. On y trouve l'inscription F.W.P. (Found Wooden Post), sous laquelle apparaissent les lettres P.I.I.P., mesurant un demi-pouce par dix huit pouces, ce qui signifie qu'il y a planté une borne en fer mesurant 1/2' X 18'. M. Youngs a déclaré sous serment qu'à son avis, ceci indique que M. Gray a réussi à trouver les bornes d'arpentage que M. McLean avait posées en 1906 au moment d'effectuer son premier relevé de terrains ou qu'il avait posées en 1909 au moment de réexaminer les lignes et de replanter les bornes qui manquaient. M. Youngs a aussi

the lines and re-plant any missing posts witha view of putting this town plot on the market.

The Plan itself does not show the type of survey monuments that were placed to mark the boundaries of parcels. However, Mr. Youngs explained that the standard of that era, (circa 1906), was to mark the block corners with three inch by three inch wooden posts of two to three feet length and to mark the lot corners with a somewhat smaller wooden post, two inches by two inches, and somewhat shorter. When Mr. McLean reviewed the lines and re-planted the missing posts in 1909 he may well have used some iron posts in some corners since, according to Mr. Youngs, the type of monument in use began to change after 1906 and after 1912 the provincial *Surveys Act* required iron posts at block corners.

Support for this view, according to Mr. Youngs can be found in Exhibit CN No. 12 which is referred to in the letters patents issued to the railway company for its right of way. That plan was registered in 1954 although the affidavit of Mr. Gray, the Dominion and Alberta Land Surveyor who conducted the survey shows that it was actually performed between the dates of July 20 and August 12, 1930 and September 12 - 17, 1931. This plan indicates that Mr. Gray located some of the monuments that had been placed earlier. For instance, at the north-east corner of block 14, at the intersection of Sixth Street and Pattison Avenue, the letters F.I.P appear denoting that Mr. Gray found an iron post at this location. Another example is the southwest corner of block 14 at the intersection of Fifth Street and Gibbons Avenue. Here the designation is F.W.P., (Found Wooden Post), and underneath appears the letters P.I.I.P. one-half by eighteen inches, which means that he placed an iron post with dimensions of 1/2" x 18". Mr. Youngs testified that, in his opinion, this indicates that Mr. Gray successfully located the survey monuments that had been placed by Mr. McLean in 1906, when he conducted his initial survey, or in 1909 when he reviewed the lines and replanted any missing posts. Mr. Youngs also testified that the general configuration of the parcels that were crossed by

affirmé sous serment que la configuration générale des parcelles de terrains dont traitait l'enquête sur la localisation du chemin de fer s'accorde avec les divisions et les renseignements qui figurent sur le plan inscrit au bureau d'enregistrement sous l'étiquette 4722 A.Q. et en se basant sur le levé de terrains effectué par M. McLean. Pour M. Youngs, ces plans suggèrent que les rues et les avenues dont il est question, à l'ouest de l'avenue Burnstick, ont été indiquées sur le terrain conformément au relevé.

Examinant la preuve CN n° 19 qui est un relevé d'un nouveau chemin dans le lotissement de Wabamun, M. Youngs a déclaré que le plan indique (au moyen de notations comme I.P. et W.P.) que l'arpenteur a trouvé de plus anciennes bornes et qu'il a aussi érigé de nouvelles bornes d'arpentage aux angles des ilôts ou aux limites des rues et avenues. Ceci est indiqué par l'utilisation de notations comme "I.P.P.R.I.". Cette notation signifie "iron post marked RI" (comme road - chemin). M. Youngs a déclaré qu'une telle notation lui suggère que l'avenue Jasper, la rue Sixth et l'avenue Gibbons traversent l'emprise du chemin de fer.

De plus, M. Youngs a déclaré avoir effectué une enquête, le 2 janvier 1986, dans la région dans laquelle se trouvent les parcelles de terrains en question. Au cours de cette enquête, a-t-il déclaré, il a découvert plusieurs des bornes d'arpentage qui avaient été posées le long des limites du chemin de fer soit par l'arpenteur original ou par l'arpenteur embauché par le chemin de fer. Il a aussi déclaré avoir trouvé quelques bornes d'arpentage aux angles d'ilôts, dont une en particulier était située sur l'emprise du chemin de fer. M. Youngs a dit que, selon lui, le fait que certaines marques sur le plan et certaines bornes d'arpentage se trouvent sur l'emprise du chemin de fer indique que dans les relevés de terrains originaux effectués par M. McLean en 1906, les rues et les avenues traversaient l'emprise. Il a aussi affirmé qu'il ne fait pas de doute que la structure des voies ferrées a elle-même oblitéré quelques autres bornes d'arpentage sur l'emprise.

Enfin, M. Youngs a témoigné que tous les plans qu'il a examinés indiquent que les rues et les avenues traversent l'emprise du chemin de fer, à l'exception de la preuve CN n° 12,

the railway location survey are consistent with the divisions and information that appears on the plan filed in Land Titles as 4722 A.Q., based on the McLean survey. To Mr. Youngs, these plans suggest that the streets and avenues in question, west of Burnstick Avenue, were marked upon the ground in accordance with the survey.

Turning to Exhibit CN No. 19, which is a survey of a new road in the Townplot of Wabamun, Mr. Youngs stated that this Plan shows, (through the use of notations such as I.P. and W.P.), that the surveyor located older monuments and, as well, erected new survey monuments at the corners of the blocks or at the boundaries of the streets and avenues. This is indicated by the use of designations such as I.P.P.R.1. which stands for iron post marked R1 for road. Mr. Youngs stated that this suggested to him that Jasper Avenue, Sixth Street and Gibbons Avenue are continuous across the railway right of way.

Furthermore, Mr. Youngs testified that he had conducted a search of the area in which the subject parcels of land are located on January 2, 1956. In his search, he testified, he uncovered several of the survey monuments that were put in either by the original surveyor or by the railway surveyor along the railway boundary. He discovered some of these and in addition stated that he found some survey monuments located at block corners, of which one in particular was located within the railway right of way. Mr. Youngs said that, in his opinion, the fact that certain plan marks and survey monuments are within the railway right of way shows that in the original surveys of Mr. McLean in 1906, the streets and avenues were continuous across the railway right of way. He also stated that some other monuments within the right of way have undoubtedly been obliterated by the track structure itself.

Finally, Mr. Youngs testified that all of the plans which he had examined show the streets and avenues to be continuous through the railway right of way with the exception of

enregistrée en 1913. Ce plan indique que les rues et l'emprise du chemin de fer se croisent continuellement.

Au cours de son interrogatoire, M. Youngman, avocat de la bande indienne Paul a contesté avec compétence mais n'a pas réfuté le témoignage de M. Irwin et de M. Youngs. M. Youngman a choisi de ne pas citer de témoins à comparaître; cependant il a profité de l'occasion pour présenter, surtout en utilisant les témoins du CN, certaines preuves qui se rapportent à cette affaire.

La preuve P.I.B. n° 1 est un Livre d'appels, n° de dossier A-392-84, préparé à l'intention de la Cour fédérale d'appel. La preuve P.I.B. n° 2 est un Livre d'appels, n° de dossier A-393-84, préparé à l'intention de la Cour fédérale d'appel. M. Youngman nous a particulièrement fait remarquer deux *décrets en Conseil* que contient l'appendice 1 du Livre d'appels et portant le numéro *C.P. 1245* (P.I.B. n° 2, page 13) et *C.P.-1953-1178* (P.I.B. n° 2, page 15). Ces décrets en Conseil traitent de la restitution à la réserve de la bande indienne Paul des parcelles de terrains qui à l'origine ont été cédées et arpentées pour être vendues, mais au sujet desquelles aucun transfert de titre de propriété n'a eu lieu ou sur lesquelles aucun aménagement n'a eu lieu. M. Youngman a expliqué que l'aménagement envisagé à l'origine dans le lotissement de Wabamun a plutôt eu lieu à un autre endroit de l'autre côté du lac. Une partie des terres arpentées au sud de l'emprise du chemin de fer ont été aménagées en une station estivale avec certaines terres cédées au nord de l'emprise du chemin de fer près des terres dont il est question. Cependant, à l'est de l'avenue Burnstick on n'a ni cédé ni aménagé de terres. Par conséquent, ces terres ont été reconstituées en réserve par l'entremise des deux *décrets en Conseil (C.P. 1248 et C.P. 1953-1178)*. Selon M. Youngman, ces preuves indiquent que le ministère des Affaires indiennes a changé d'intention. Alors qu'auparavant le lotissement à cet endroit devait être aménagé, l'aménagement a en effet eu lieu à un autre endroit éloigné de la région en question. Les terres cédées et non aménagées ont donc pu être restituées à la réserve par l'entremise des décrets en Conseil dont a fait mention M. Youngman.

M. Youngman a aussi obtenu que soit soumis le *décret en Conseil C.P. 278* daté du

Exhibit No. CN 12 registered in 1913. That plan shows both the streets and the railway rights of way to be continous through each other.

The evidence given by Mr. Irwin and Mr. Youngs was ably challenged but not refuted during cross-examination by Mr. Youngman, counsel for the Paul Indian Band. Mr. Youngman elected to call no witnesses of his own but he did take the opportunity to introduce, mainly through the CN witnesses, some evidence which is germane to this case.

Exhibit P.I.B. No. 1 is an Appeal Book prepared for Federal Court of Appeal File No. A-392-54. Exhibit P.I.B. No. 2 is an Appeal Book prepared for Federal Court of Appeal File No. A-393-54. Mr. Youngman specifically drew our attention to two *Orders in Council* contained in Appendix I to the Appeal Books and numbered *P.C. 1245* (P.I.B. No. 2, page 13) and *P.C. 1953-1178* (P.I.B. No. 2, page 15). These Orders in Council have, as their subject, the return to the Paul Indian Band reserve of portions of the lands originally surrendered for sale and surveyed, but upon which no transfers of title or urban development occurred. Mr. Youngman explained that the development initially contemplated on the Wabamun town plot actually occurred at another location across the lake. Part of the surveyed lands south of the railway right of way became a summer resort village with some land transfers north of the railway right of way near the lands in issue in this proceeding. East of Burnstick Avenue, however, there were no transfers or development of the lands. Consequently these lands were reconstituted as reserve lands by the two *Orders in Council (P.C. 1248 and P.C. 1953-1178)*. Mr. Youngman pointed to this evidence as an indicium of a change in intention on the part of the Department of Indian Affairs. Whereas previously the town plot at this location was proposed for development, the actual development occurred at another location removed from the vicinity in question. This allowed undeveloped surrendered land to be returned to the reserve by the Orders in Council referred to by Mr. Youngman.

Mr. Youngman also secured the introduction of *Order in Council P.C. 278* dated February 5,

5 février 1932, qui transmettait la propriété des réserves de routes au sud de l'emprise du chemin de fer des autorités fédérales à la province. En soumettant cette preuve, M. Youngman voulait montrer que les réserves de routes qui étaient demeurées des terres cédées mais non vendues constituaient toujours des terres indiennes contrairement aux réserves de routes qui sont cédées à la Couronne provinciale. Après cela, ces dernières relèvent de la juridiction provinciale et peuvent être traitées comme toutes autres routes qui relèvent de la juridiction des autorités municipales dans la province de l'Alberta. Mais avant que soit prise une telle mesure, la terre demeure une terre indienne assignée à la Couronne du chef du Canada.

Enfin, M. Youngman a introduit à titre de preuve P.I.B. n° 4 un document intitulé *195-F-85, Certificate of Title dated May 14, 1935* et un autre document intitulé *Indian Land Sale, Grant to Fred S. Watson*, daté du 30 mai 1984. Il a soumis ces preuves dans le but de démontrer qu'au cours d'un transfert ultérieur, même quand les terres ont été cédées, il faut se soumettre à certaines procédures en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Argumentation

M. Cantin nous a exposé le cas du CN en avançant que la Commission devrait utiliser un essai en trois étapes pour déterminer si oui ou non les parcelles de terrains dont il est question constituaient une voie publique au sens de l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*. En premier lieu, a-t-on créé un lotissement urbain sur l'emplacement en question? M. Cantin a allégué qu'on devait répondre dans l'affirmative à cette question en raison du fait que les terres ont été cédées et qu'elles ont été arpentées. En deuxième lieu, M. Cantin a suggéré qu'on devrait se demander si ces terres avaient été consacrées à l'usage public. Il a déclaré que dans ce cas, l'enregistrement du plan de lotissement urbain avec l'*Alberta Land Titles Office* a mis le grand public au courant de l'existence de ce lotissement, ce qui constitue une consécration valide à l'usage public. Cependant, il a affirmé que les déclarations publiques faites par le ministère des Affaires indiennes aux compagnies de chemin de fer et à d'autres ont aussi contribué à consacrer ces terres à l'usage public. De fait, le ministère avait ainsi fait connaître l'existence du lotissement au public. Selon

1932, which transferred the ownership of the street allowances south of the railway right of way from the Federal authorities to the Province. The purpose of this evidence was to show that street allowances which remain as unsold surrendered land still constitute Indian lands as opposed to street allowances which are transferred to the Provincial Crown. The latter thereafter fall under the jurisdiction of the Province and can be dealt with like other streets under the jurisdiction of municipal authorities in the Province of Alberta, but prior to this action the land remains Indian land, vested in the Crown in Right of Canada.

Finally, Mr. Youngman introduced as Exhibit P.I.B. No. 4 a document described as *195-F-55, Certificate of Title dated May 14, 1935* and a document entitled *Indian Land Sale, Grant to Fred S. Watson*, dated May 30, 1954. The purpose of this evidence was to show that even after a surrender of land certain procedures under the *Indian Act* must be followed in a subsequent transfer.

Argument

Mr. Cantin put CN's case to us by submitting that a three-fold test should be applied by the Commission to determine whether or not the subject parcels constituted a highway within the meaning of section 2 of the *Railway Act*. Firstly, has a townsite been created on the site in question? Mr. Cantin submitted that the answer to this question was affirmative based upon the fact of surrender and the fact that a survey was laid down upon the lands in question. Secondly, Mr. Cantin submitted that we should ask: Was there a dedication to public user? He stated that in this case the registration of the townplot plan in the Alberta Land Titles Office brought the existence of the townplot to the notice of the general public. Consequently, this constituted a valid dedication to public user. However, he stated that dedication to public user had also occurred through the public statements made by the Department of Indian Affairs to the railway companies and to others. This, in effect, constituted a holding out to the public of the fact that a townsite was in existence. Both methods achieved the same result in Mr. Cantin's view,

M. Cantin, les deux démarches ont abouti au même résultat, soit la consécration des réserves de routes à l'usage public. On devrait poser une troisième question, à savoir si on a accepté cette consécration à l'usage public et si on y a donné suite. M. Cantin a allégué que oui et pour répondre ainsi, s'est fondé sur le fait qu'on a vendu des terres situées à l'intérieur du lotissement urbain. Dans de tels cas, les habitants ou les propriétaires fonciers ont le droit de compter sur l'existence des rues indiquées sur un plan de subdivision. Seule une procédure judiciaire devant les tribunaux peut annuler de tels droits.

Il nous a aussi dit de nous reporter à la *Loi des arpentages fédéraux*, S.R.C. 1927, chap. 117, art. 65 qui affirme ce qui suit:

> 65. Dans chaque ville ou village arpenté ou délimité conformément aux dispositions de la présente loi, toutes réserves de chemins, rues, ruelles ou communes, délimitées lors de l'arpentage primitif de cette ville ou de ce village, sont des voies publiques et des communes; et les lignes de bornage définies par des bornes placées ou plantées lors du premier arpentage ou du réarpentage, pour désigner ou délimiter chaque réserve de chemin, rue, ruelle, lot ou commune, sont les bornes véritables de ces chemin, rue, ruelle, lot ou commune; et les arpenteurs fédéraux employés à faire des arpentages dans cette ville ou ce village sont tenus de suivre, relativement à ces arpentages, les mêmes règles et règlements que la loi les oblige à observer pour les arpentages dans les townships, en tant que ces règles et règlements sont applicables. 1908, chap. 21, art. 65.

Cet article a été révisé et figure maintenant dans la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*, S.R.C. 1970, chap. L-5, art. 46(6) comme suit:

> (6) Toutes les réserves établies au cours de l'arpentage de chemins, rues, ruelles ou terrains communaux sur des terres publiques dans une ville, un village ou établissement sont des routes publiques ou des terrains communaux. S.R., chap. 26, art. 46.

namely, the valid dedication to public user of the street allowances in question. The third question which must be asked is: was this dedication to public user accepted and acted upon? Mr. Cantin submitted that it was and relied upon the fact that lots within the townsite have been sold. In such cases, the residents or landowners have a right to rely upon the existence of the streets shown on a plan of subdivision and such rights can be negated only by due process of law.

He also referred us to the *Dominion Land Survey Act*, R.S.C. 1927, c. 117, s. 65 which stated as follows:

> 65. In every town or village surveyed or laid out under the provisions of this Act, all allowances for roads, streets, lanes or commons laid out in the original survey of such town or village, shall be public highways and commons; and boundary lines defined by monuments placed or planted in the original survey or resurvey of such town or village to designate or define any allowance for a road, street, lane, lot or common, shall be the true boundaries of such road, street, lane, lot or common; and all Dominion land surveyors employed to make surveys in such town or village shall follow and pursue the same rules and regulations in respect of such surveys as are, by law, required of them when employed to make surveys in townships, as far as such rules and regulations are applicable. 1908, c. 21, s. 65.

This section has been revised and now appears in the *Land Surveys Act*, R.S.C. 1970, c. L-5, s. 46(6) as follows:

> (6) All allowances laid out in surveys of roads, streets, lanes or commons in public lands in any town, village, or settlement, shall be public highways or commons. R.S., c. 26, s. 46.

Dans le statut provincial actuel, *Alberta Surveys Act*, S.R.A. 1980, chap. S-29, art. 30(1) on retrouve un article pratiquement identique a celui qui figurait dans la *Loi des arpentages fédéraux* de 1927. Cet article déclare que:

> 30(1) Dans chaque ville ou village arpenté en vertu de cette loi, toutes les réserves de chemins, de rues, de ruelles ou de terrains communaux indiqués dans le premier relevé de terrains du village ou de la ville sont des voies publiques et des terrains communaux.

S.R.A. 1970, chap. 358, art. 30.

M. Cantin a cité cette stipulation de la loi provinciale parce qu'on semblait se demander si les voies publiques étaient gérées par un différent régime juridique selon qu'elles relevaient de la juridiction des tribunaux fédéraux ou provinciaux. Cependant, M. Cantin a déclaré que même si les terres en question relèvent de la juridiction des tribunaux fédéraux, les conservateurs provinciaux doivent reconnaître les voies publiques créées par l'administration fédérale. Pour faire cette déclaration, M. Cantin s'appuie sur la *Loi sur les titres de biens-fonds*, S.R.C. 1970, chap. L-4, article 85 qui affirme ce qui suit:

> 85. Toute carte ou tout plan attesté par la signature du Ministre ou de son sous-ministre et certifié par un arpenteur des terres fédérales comme copie authentique d'un plan d'arpentage remis ou déposé au ministère, de biens-fonds décrits comme terres cédées dans la *Loi sur les Indiens*, est traité et reconnu en conformité de la présente loi sur le régistrateur de la circonscription dans laquelle sont situés ces biens-fonds, lorsque ladite carte ou ledit plan a été remis ou déposé entre ses mains, bien que la *Loi sur les Indiens* n'en autorise pas expressément la remise ou le dépôt.

S.R.C. chap. L-4, art. 85; 1966-67, chap. 25, art. 40.

En conséquence, M. Cantin a élaboré une théorie selon laquelle les lois provinciales sur les titres de biens-fonds doivent s'appliquer aux terres en question. Donc, la consécration d'une

A virtually identical section to that which appeared in the *Dominion Land Survey Act* of 1927 can today be found in the current provincial statute, the *Alberta Surveys Act*, R.S.A. 1980, c. S-29, s. 30(1) which states:

> 30(1) In every town or village surveyed or laid out under this Act, all allowances for roads, streets, lanes, or commons laid out in the original survey of the town or village, are public highways and commons.

R.S.A. 1970, c. 358, s. 30.

Mr. Cantin cited this provision from Provincial legislation to us because there appeared to be some question as to whether a different legal regime was applicable to highways under Federal jurisdiction as opposed to Provincial jurisdiction. Mr. Cantin stated, however, that even if the lands in question are under the jurisdiction of the Federal government, Provincial land registrars must recognize highways created by the Federal authorities. The authority for this proposition is found in the *Land Titles Act*, R.S.C. 1970, c. L-4, section 85 which states as follows:

> 85. Any map or plan attested by the signature of the Minister or his deputy, and certified by a Dominion Land Surveyor to be a true copy of a plan of survey lodged or filed in the Department of lands described as surrendered lands in the *Indian Act*, shall be dealt with and recognized in accordance with the provisions of this Act by the Registrar of the district in which the said lands are situated when the said map or plan has been lodged or filed with him notwithstanding that the *Indian Act* does not expressly authorize the said map or plan to be so lodged or filed.

R.S.C. c. L-4, s. 85; 1966-67, c. 25, s. 40.

Accordingly, Mr. Cantin theorized that Provincial land title laws must be applicable to the subject lands and thus the dedication of a road allowance on surrendered Indian land was

réserve de chemin sur les terres indiennes cédées constituait aussi une consécration valable aux fins du conservateur provincial. Donc, en ce qui a trait à la création de réserves de chemins, les lois fédérale et provinciale sont essentiellement identiques.

M. Cantin nous a ensuite demandé de réfléchir au maintien d'une réserve de chemin, une fois qu'elle a été créée. Selon sa position, on ne pouvait annuler le droit d'usage public sans se conformer aux procédures judiciaires devant les tribunaux, que la voie publique existe réellement à titre de chemin public ou que son utilisation à titre de chemin public ne soit que prévue. Il nous a dit de nous reporter à l'affaire *Dunstan et al. c. Hells Gate Enterprise Ltd. et al.* (B.C.S.C. 14 novembre 1985), un jugement récent et non rapporté passé par Cumming J. Au cours de cette affaire, qui, nous a-t-on dit, fait l'objet d'un appel, le tribunal a discuté de l'existence continue des voies publiques en ces termes (p. 36):

> The public rights which existed when the Province passed the Railway Belt legislation were and are perpetual and cannot be extinguished except by proper legal authority. A grant by the Crown will not suffice; still less would the mere transfer from the Crown in Right of the Province to the Crown in Right of the Dominion do so.

Au cours de l'affaire *Hells Gate* on a aussi fait mention de l'affaire *Nash c. Glover* (1876), 24 Gr. Ch. 219 (Ont.). Au cours de cette dernière affaire, le vice-chancellier Proudfoot a déclaré (p. 220):

> I apprehend that under these Acts there is no power in the executive to extinguish an original road allowance; that the only mode in which that can be accomplished is the manner pointed out by the Act. The road allowances are perpetual, until altered or extinguished by the proper legal authority. The Acts recognize the power of the municipality to open road allowances notwithstanding possession has been had.

De plus, dans l'affaire *Dawes c. Hawkins*, citée aussi dans l'affaire *Hells Gate*, le tribunal (par Byles J.A.) a affirmé à la page 221:

also a valid dedication for the purposes of the Provincial land registrar. Thus, insofar as the creation of road allowances is concerned, Federal and Provincial law is, in substance, identical.

Mr. Cantin then turned our attention to the subject of maintaining the existence of a highway allowance, once it is created. His position was that public rights of user could not be extinguished without complying with the due process of law, regardless of whether the highway physically existed as a thoroughfare or whether its use as a thoroughfare lay only in expectation. He referred us to the case of *Dunstan et al. v. Hells Gate Enterprise Ltd. et al.* (B.C.S.C. November 14, 1985) a recent unreported judgement of Cumming J. In that case, which we were advised is under appeal, the Court discussed the continued existence of public highways in the following terms (p. 36):

> The public rights which existed when the Province passed the Railway Belt legislation were and are perpetual and cannot be extinguished except by proper legal authority. A grant by the Crown will not suffice; still less would the mere transfer from the Crown in Right of the Province to the Crown in Right of the Dominion do so.

Reference was also made in the *Hells Gate* case to the case of *Nash v. Glover* (1876), 24 Gr. Ch. 219 (Ont.) where Vice-Chancellor Proudfoot in the latter case stated (p. 220):

> I apprehend that under these Acts there is no power in the executive to extinguish an original road allowance; that the only mode in which that can be accomplished is the manner pointed out by the Act. The road allowances are perpetual, until altered or extinguished by the proper legal authority. The Acts recognize the power of the municipality to open road allowances notwithstanding possession has been had.

Furthermore in *Dawes v. Hawkins*, also referred to in the *Hells Gate* case, the court (per Byles J.A.), states at p. 221:

> It is also an established maxim "once a highway, always a highway." For the public cannot release their right and there is no extinctive presumption or prescription, the only methods of legally stopping highway are, either by the old writ of *ad quod damnum* or proceedings before a magistrate under the statute.

Plus loin dans son jugement, le vice-chancellier déclare:

> This whole subject was investigated in *R. v. Hunt*, and it was held that after a road has once acquired the legal title of a highway, it is not in the power of the Crown, by grant of the soil and freehold thereof to a private person, to deprive the public of their right to use the road.
>
> ... other cases ... establish that an original road allowance cannot be extinguished except by proceedings under the Acts referred to; that a grant even by the Crown cannot extinguish it; that the right of the public remains *in perpetuum*; that it may lie dormant, it may be revived until steps under the Acts have killed it.

Enfin, l'affaire *Hells Gate* fait allusion à l'affaire ontarienne *Cameron c. Wait* (1878), 3 O.A.R. 175, sur laquelle M. Cantin s'est appuyé pour faire les propositions suivantes:

> Ayant été créée, une voie publique doit garder ce statut jusqu'à ce qu'un pouvoir compétent quelconque la modifie ou l'annule.
>
> Il est évident que la simple non-utilisation d'une voie publique ne suffit pas pour lui retirer son statut de voie publique ...
>
> L'ancienne procédure de droit commun qui servait à modifier ou à fermer une voie publique et qui est à l'origine de toute loi subséquente sur ce sujet était un bref *ad quod damnum*.

M. Cantin a allégué que la jurisprudence appuie sa théorie qui veut qu'une réserve de voie publique ayant été créée, elle garde ce statut jusqu'à ce qu'on ait recours à toutes les

> It is also an established maxim "once a highway, always a highway." For the public cannot release their right and there is no extinctive presumption or prescription, the only methods of legally stopping highway are, either by the old writ of *ad quod damnum* or proceedings before a magistrate under the statute.

and later in the judgement the Vice-Chancellor states:

> This whole subject was investigated in *R. v. Hunt*, and it was held that after a road has once acquired the legal title of a highway, it is not in the power of the Crown, by grant of the soil and freehold thereof to a private person, to deprive the public of their right to use the road.
>
> ... other cases ... establish that an original road allowance cannot be extinguished except by proceedings under the Acts referred to; that a grant even by the Crown cannot extinguish it; that the right of the public remains *in perpetuum*; that it may lie dormant, it may be revived until steps under the Acts have killed it.

Finally, *Hells Gate* refers to the Ontario case of *Cameron v. Wait* (1878), 3 O.A.R. 175, which Mr. Cantin relied upon for the following propositions:

> A highway once established must so continue until altered or put an end to by some competent authority.
>
> Mere non-use of a highway is clearly not enough to destroy its character as a highway ...
>
> The old common law procedure for altering or stopping up a highway, and which is the origin of all subsequent legislation on the subject was by writ *ad quod damnum*.

Mr. Cantin submitted that the case law supports his theory that once a highway allowance is created, it remains a highway allowance until all applicable procedures under

procédures applicables en vertu des lois écrites qui conviennent dans le but de réduire le droit d'usage public.

Enfin, M. Cantin a soutenu que les preuves indiquaient que les voies publiques actuelles au sens de la *Loi sur les chemins de fer* avaient été créées et maintenues aux emplacements en question. Les voies publiques avaient été créées par l'arpentage d'un lotissement. La consécration à l'usage public s'est effectuée par l'inscription du plan de lotissement urbain au bureau d'enregistrement et par le fait que le ministère des Affaires indiennes ait fait connaître au public, y compris aux compagnies de chemin de fer, l'existence des rues aux emplacements arpentés au sein du lotissement urbain. Cette consécration à l'usage public a été acceptée quand les sujets de la Couronne ont acheté des terrains au sein du lotissement. Ainsi, les voies publiques ont été créées aux emplacements en question. Ces voies existent au sens de la *Loi sur les chemins de fer*. Une compagnie de chemin de fer qui relève de la juridiction fédérale ne peut construire une ligne qui croise ces voies sans obtenir la permission de la Commission.

M. Youngman a soutenu, au nom de la bande indienne Paul, que les terres en question constituent des terres indiennes et qu'elles ne peuvent être soumises à une ordonnance faite en vertu des articles 196 et 197 de la *Loi sur les chemins de fer*. M. Youngman a fait allusion à la proclamation royale de Sa Majesté le roi George III datée du 7 octobre 1763 (S.R.C. 1970 (App.)) qui déclare en partie:

> And we do further declare it to be Our Royal Will and Pleasure, for the present as aforesaid, to reserve under our Sovereignty, said Protection, and Dominion, for the use of said Indians, all the Lands and Territories not included within the Limit of our Said three new Governments, or within the Limits of the Territory granted to the Hudson's Bay Company, as also all the Lands and Territories lying to the westward of the sources of the Rivers which fall into the sea from the West and North West as aforesaid.

M. Youngman a déclaré que la proclamation établit le concept de terres indiennes - un concept qui doit être interprété selon les lois

appropriate statutes has been taken to abate the public right of user.

Finally, Mr. Cantin argued that the evidence showed that existing highways within the meaning of the *Railway Act* had been created and maintained at the locations in question. The highways had been created by the laying down upon the ground of a surveyed townplot. Dedication to public user had occurred by the deposit of the townplot plan in the Land Titles Office and by the fact that the Department of Indian Affairs held out to the public, including the railway companies that streets existed in the surveyed locations within the townplot. Acceptance of this dedication to public user occurred when subjects of the Crown purchased lots within the townplot. Thus, highways were created at the locations in question. These highways are existing within the meaning of the *Railway Act* and require permission from the Commission before they can be crossed by the tracks of a railway company under Federal jurisdiction.

Mr. Youngman argued, on behalf of the Paul Indian Band, that the lands in question constitute Indian lands and cannot be subjected to an order made under sections 196 and 197 of the *Railway Act*. Mr. Youngman referred to the Royal Proclamation of H.M. King George III dated October 7, 1763 (R.S.C. 1970 (App.)) which stated in part:

> And we do further declare it to be Our Royal Will and Pleasure, for the present as aforesaid, to reserve under our Sovereignty, said Protection, and Dominion, for the use of said Indians, all the Lands and Territories not included within the Limit of our Said three new Governments, or within the Limits of the Territory granted to the Hudson's Bay Company, as also all the Lands and Territories lying to the westward of the sources of the Rivers which fall into the sea from the West and North West as aforesaid.

Mr. Youngman stated that the Proclamation establishes the concept of Indian lands - a concept which has to be construed according to

écrites particulières dans lesquelles le renvoi est pertinent. Ensuite il nous a invités à nous reporter à l'affaire *Guérin et al. c. R. et la Fraternité des Indiens du Canada*, [1984] 6 W.W.R. 481 (C.S.C.). Dans cette affaire il y avait eu cession à la Couronne à des fins de bail. Cependant on n'avait pas fait part à la bande indienne de toutes les conditions du bail avant l'exécution de la cession. La Cour suprême a jugé que la Couronne avait rompu un engagement. Différents juges considéraient que la Couronne s'était engagée à jouer le rôle de fiduciaire, de trust ou d'agence et qu'elle était passible de dommages-intérêts pour avoir rompu cet engagement à l'égard des Indiens. M. le juge Dickson, (qu'il était alors) a qualifié l'engagement de la Couronne de fiduciaire, basé sur les anciens droits de propriété et d'utilisation de la terre par les autochtones. Le Juge Dickson a décrit ainsi le concept du droit de propriété des Indiens (p. 499-500):

> Indians have a legal right to occupy and possess certain lands, the ultimate title to which is in the Crown. While their interest does not, strictly speaking, amount to beneficial ownership, neither is its nature completely exhausted by the concept of a personal right. It is true that the *sui generis* interest which the Indians have in the land is personal in the sense that it cannot be transferred to a grantee, but it is also true, as will presently appear, that the interest gives rise upon surrender to a distinctive fiduciary obligation on the part of the Crown to deal with the land for the benefit of the surrendering Indians. These two aspects of Indian title go together, since the Crown's original purpose in declaring the Indians' interest to be inalienable otherwise than to the Crown was to facilitate the Crown's ability to represent the Indians in dealings with third parties. The nature of the Indians' interest is therefore that characterized by its general inalienability coupled with the fact that the Crown is under an obligation to deal with the land on the Indians' behalf when the interest is surrendered. Any description of Indian title which goes beyond these two features is both unnecessary and potentially misleading.

Dans le même jugement, le juge Dickson a aussi fait allusion aux droits des autochtones aux terres indiennes comme étant des droits

the particular statutes wherein the reference is apt. Next he referred us to *Guérin et al. v. R. and National Indian Brotherhood*, [1984] 6 W.W.R. 481 (S.C.C.). In that case there had been a surrender to the Crown for the purposes of a lease. However, not all of the terms and conditions of the lease had been related to the Indian band prior to the execution of the surrender. The Supreme Court held that the Crown had breached an obligation, variously characterized as fiduciary, trust or agency by different Justices, and was liable in damages to the Indians for this breach. Mr. Justice Dickson, (as he then was), characterized the obligation as a fiduciary one, founded upon the ancient rights of possession and use of the land by the native peoples. Dickson J. characterized the concept of Indian title this way (p. 499-500):

> Indians have a legal right to occupy and possess certain lands, the ultimate title to which is in the Crown. While their interest does not, strictly speaking amount to beneficial owernship, neither is its nature completely exhausted by the concept of a personal right. It is true that the *sui generis* interest which the Indians have in the land is personal in the sense that it cannot be transferred to a grantee, but it is also true, as will presently appear, that the interest gives rise upon surrender to a distinctive fiduciary obligation on the part of the Crown to deal with the land for the benefit of the surrendering Indians. These two aspects of Indian title go together, since the Crown's original purpose in declaring the Indians' interest to be inalienable otherwise than to the Crown was to facilitate the Crown's ability to represent the Indians in dealings with third parties. The nature of the Indians' interest is therefore that characterized by its general inalienability coupled with the fact that the Crown is under an obligation to deal with the land on the Indians' behalf when the interest is surrendered. Any description of Indian title which goes beyond these two features is both unnecessary and potentially misleading.

In the same judgement Dickson J. also referred to the interest of native people in Indian Lands as an interest which pre-dated the Royal

qu'ils avaient avant la proclamation royale de 1763 et qui découlent de l'occupation, au cours de l'histoire, de ces terres par les autochtones. Cependant, M. Youngman s'est appuyé surtout sur l'analyse que le juge Wilson a fait de l'article 18 de la *Loi sur les Indiens* dans laquelle on lit:

> 18. Sauf les dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; et, sauf la présente loi et les stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

Le juge Wilson a déclaré (p. 520):

> It seems to me quite clear from the wording of the section that the Governor in Council's authority to determine in good faith whether any purpose to which reserve lands are proposed to be put is for the use and benefit of the band is "subject ... to the terms of any treaty or surrender." I take this to mean that if a band surrenders its beneficial interest in reserve lands for a specific purpose, then the Governor in Council's authority under the section to decide whether or not the purpose is for the use and benefit of the band is pre-empted. The band has itself agreed to the purpose and the Crown may rely upon that assessment.

De ce passage du jugement du juge Wilson, M. Youngman a extrait le concept qui exige le consentement de la bande avant que les terres cédées puissent être aliénées. Il a dit que si la bande affirme qu'elle ne veut pas vendre la terre, ce refus constitue un droit que la loi doit admettre. Il a allégué que ce droit est continuel et que l'article 35 de l'*Acte constitutionnel de 1867* sert à le préserver.

M. Youngman a cité l'affaire *Smith c. Sa Majesté la Reine et al.* (1983), 147 D.L.R. (3d) 237 (C.S.C.), sur laquelle s'était appuyé le Comité des transports par chemin de fer pour prendre sa décision au mois d'août 1983. M. Youngman a dit que l'affaire *Smith* traitait d'une situation historique complètement différente. On a appris que les terres en question dans cette affaire avaient été cédées aux Indiens Micmac en 1783

Proclamation of 1763 and arises from the historical occupation of those lands by the native peoples. Mr. Youngman, however, dwelt particularly on Madam Justice Wilson's analysis of section 18 of the *Indian Act* which states:

> 18. Subject to this Act, reserves are held by Her Majesty for the use and benefit of the respective bands for which they were set apart; and subject to this Act and to the terms of any treaty or surrender, the Governor in Council may determine whether any purpose for which lands in a reserve are used or are to be used is for the benefit of the band.

Wilson J. stated (p. 520):

> It seems to me quite clear from the wording of the section that the Governor in Council's authority to determine in good faith whether any purpose to which reserve lands are proposed to be put is for the use and benefit of the band is "subject ... to the terms of any treaty or surrender." I take this to mean that if a band surrenders its beneficial interest in reserve lands for a specific purpose, then the Governor in Council's authority under the section to decide whether or not the purpose is for the use and benefit of the band is pre-empted. The band had itself agreed to the purpose and the Crown may rely upon that assessment.

From this passage of the judgement of Wilson J., Mr. Youngman put forth the concept of a required consent of the band prior to any alienation of surrendered lands. He stated that if the band says that it does not want to sell the land, that refusal is a right which must be recognized in law. This right, he submitted, is continued and preserved by section 35 of the *Constitution Act, 1867*.

Mr. Youngman distinguished the case of *Smith v. Her Majesty the Queen et al.* (1983), 147 D.L.R. (3d) 237 (S.C.C.), which had been relied upon by the Railway Transport Committee in its decision letter of August 1983. Mr. Youngman stated that the *Smith* case dealt with an entirely different historical situation. In that case the lands in question were found to have been granted to the Micmac Indians in 1783 by the

par la colonie du Nouveau-Brunswick en vertu de droits de jouissance des terres. Ces terres étaient enregistrées au nom de la Couronne. En appliquant l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, (1867) devenu l'*Acte constitutionnel (1867)*, on a appris que le droit juridique de propriété des terres en question et l'usufruit revenaient tous deux à la province, c'est-à-dire à la Couronne provinciale.

La Cour suprême du Canada a jugé que la cession effectuée suite à la Confédération a entraîné une perte du droit des Indiens. La terre a alors fait retour à la Couronne provinciale qui en avait le droit de propriété original. Cependant, puisque cette affaire dépendait de l'article 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et puisque cet article ne s'appliquait qu'aux provinces de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, les premières colonies à s'unir au moment de la Confédération, M. Youngman est de l'avis que l'affaire *Smith* ne peut nullement s'appliquer aux affaires qui surviennent dans l'Ouest, comme celle dont il est actuellement question. De plus, dans l'affaire actuelle, les autorités fédérales étaient et demeurent détentrices du titre avant et après la cession. La clause *habendum* de la cession est judicieuse et elle est compatible avec les conditions du *Traité n° 6* et de la *Loi sur les Indiens*. Selon lui, cet avis est appuyé par les jugements rendus en Cour suprême dans l'affaire *Guérin*.

M. Youngman a ensuite cité l'affaire *Corporation of Surrey et al. c. Peace Arch Enterprises Ltd. et al.* (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.) pour appuyer sa proposition selon laquelle les terres cédées demeurent des terres indiennes jusqu'à ce qu'elle soient transférées à un tiers qui n'est pas un Indien. Dans le même sens, il a cité l'affaire *Western Industrial Contractors Ltd. c. Sarcee Developments Ltd.*, (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta.). Ces deux affaires concernaient la cession de terres à la Couronne pour qu'elle les tienne par fidéicommis dans le but de les louer à des non-Indiens. L'avocat s'est aussi reporté à l'affaire *A-G. Can. c. Giroux* (1916), 30 D.L.R. 123 (C.S.C.), comptant tout particulièrement sur le jugement de Duff J. pour appuyer sa proposition selon laquelle les Indiens conservent un titre de droit sur les propriétés cédées aussi longtemps que vivent certains membres de la bande.

New Brunswick colony under a licence of occupation. Those lands were registered in the name of the Crown. By applying section 109 of the *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act 1867*), it was found that both the legal title to the lands in question and the beneficial interest belonged to the Province, in other words, the Provincial Crown.

The Supreme Court of Canada held that the surrender made after Confederation resulted in a loss of Indian interest. The land thereupon reverted to the Provincial Crown which held legal title originally. However, since that case turned on section 109 of the *BNA Act* and since that section applied only to the Provinces of Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick, which were the first colonies to unite at Confederation, the *Smith* case can have no application to western cases such as the present one according to Mr. Youngman. Furthermore, in the present case the Federal authority was and is the legal titleholder both before and after the surrender and the *habendum* clause in the surrender is consistent and sensible with the terms of *Treaty No. 6* and the *Indian Act*. This view, he stated, is supported by the judgements rendered in the Supreme Court in *Guerin*.

Mr. Youngman next cited to us *Corporation of Surrey et al. v. Peace Arch Enterprises Ltd. et al.* (1970), 74 W.W.R. 380 (B.C.C.A.), for the proposition that surrendered lands remain Indian lands until they are alienated to a third party who is not an Indian. Of like effect is *Western Industrial Contractors Ltd. v. Sarcee Developments Ltd.* (1979), 98 D.L.R. (3d) 424 (Alta). Both of these cases involved surrenders to the Crown in trust for the purposes of leasing the lands to non-Indians. Counsel also referred us to *A.G. Can. v. Giroux* (1916), 30 D.L.R. 123 (S.C.C.), placing particular reliance on the judgement of Duff J. for the proposition that the Indians retain a beneficial interest in surrendered lands so long as some members of the band remain alive.

M. Youngman a résumé son argumentation sur ce point en affirmant que la bande indienne Paul avait le droit de consentir ou de ne pas consentir à l'usage que voulait faire des terres cédées la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et que ce droit est un droit de propriété. De plus, c'est un droit que protège l'article 35 de l'*Acte constitutionnel* de 1867, lequel déclare:

> 35. Les droits autochtones et conventionnels actuels des autochtones sont par les présentes reconnus et confirmés.

Selon M. Youngman, sans ce consentement, la Commission n'a pas la compétence pour autoriser l'occupation des terres en question par la compagnie des chemins de fer en passant une ordonnance permettant à la compagnie de croiser une voie publique non ouverte.

Abordant la question de savoir si oui ou non les terres font partie d'une réserve de route non ouverte, M. Youngman a allégué qu'il n'a pas eu de transfert des terres en question à la province ou à tout autre parti à titre de réserve de route, contrairement à ce qui s'est passé avec les réserves de routes dans le village de villégiature de Kapasiwin, au sud de l'emprise du chemin de fer, lesquelles ont été cédées à la province. En deuxième lieu, le droit d'utiliser ces terres à titre de routes ne s'est jamais cristallisé puisque le titre à ces parcelles de terrains n'a jamais été enregistré dans le *Alberta Land Titles Office*. De plus, les routes n'ont jamais vraiment été construites à titre de voies publiques. De fait, on a exigé que la compagnie de chemin de fer les clôture toutes. Enfin, M. Youngman a allégué que les terres en question n'ont pas été irrévocablement consacrées à titre de réserves de routes. Selon la plaidoirie de M. Youngman, le gouverneur en conseil retient le pouvoir discrétionnaire de rendre nul tout relevé de terrain concernant ces terres et de les remettre à la réserve. Pour appuyer sa plaidoirie, il s'est reporté au décret en Conseil *C.P. 278 de 1932* qui a réintégré dans la réserve les terres à l'est de l'avenue Burnstick qui avaient été précédemment divisées en lots. Il a affirmé qu'à son avis, ce mécanisme pourrait servir à redonner toutes les terres cédées mais non exploitées à la bande.

En répondant à l'argumentation de M. Youngman, M. Cantin s'est reporté à *The*

Mr. Youngmnan summed up his argument on this point by stating that the Paul Indian Band had a right to consent or not to consent to the use of the surrendered lands by CN and that this right is a property right. Furthermore, it is a right which is protected by section 35 of the *Constitution Act 1867* which states:

> 35. The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal people are hereby recognized and affirmed.

Absent this consent, according to Mr. Youngman, the Commission is without jurisdiction to sanction the occupation of the lands in question by the railway company under the guise of an order permitting the company to cross an unopened highway.

Turning to the question of whether or not the lands in question form part of an unopened road allowance, Mr. Youngman submitted that there has been no conveyance of the lands in question to the Province or to any other party as a road allowance, contrary to the treatment of the road allowances in the summer village of Kapasiwin, south of the railway right of way, which were conveyed to the Province as road allowances. Secondly, a right to use the lands in question as a road has never crystallized since the title to these parcels have never been registered in the Alberta Land Titles Office, nor have the roads ever been physically constructed as thoroughfares and indeed, they were all required to be fenced by the railway company. Finally, Mr. Youngman submitted that there has been no irrevocable dedication of the lands in question as road allowances. According to Mr. Youngman's submission the Governor in Council retains a discretionary power to vitiate any survey applying to these lands and return them to the reserve. In support he referred to *Order in Council P.C. 278 of 1932* which took back into the reserve the previously subdivided lands east of Burnstick Avenue. He stated that, in his view, all of the remaining unused surrendered lands could revert to the band by this mechanism.

In his reply to the Argument of Mr. Youngman, Mr. Cantin referred us to *The*

Saskatchewan and Alberta Roads Act, S.R.C. 1906, chap. 100, article 2, qui déclare:

(traduction) 2. Toutes les réserves de routes dans les cantons actuellement arpentés et lotis ou qui le seront ultérieurement et toutes les réserves de routes organisées en lignes d'ilôts actuellement arpentées dans les limites des provinces de la Saskatchewan ou de l'Alberta ou qui le seront ultérieurement et les plans d'arpentage dont toutes les terres fédérales qui comprennent ces réserves de routes ont été approuvées seront attribués à la Couronne du chef de la province dans laquelle se trouvent ces réserves de routes.

Il semblerait que cet article se rapporte à la question de savoir si c'est la Couronne du chef du Canada ou de l'Alberta qui possède les terres en question. M. Cantin a allégué que sans distinction du niveau de gouvernement qui a droit de propriété sur ces terres, le régime juridique applicable à leur entretien et à leur fermeture reste le même. Le CN avait adopté la position selon laquelle les réserves de routes ne pouvaient être fermées que par une ordonnance des tribunaux ou par une autre procédure légale et selon laquelle ces terres continueraient à exister à titre de réserves de routes jusqu'à ce qu'on ait recours à de telles procédures.

De plus, M. Cantin a affirmé que le public qui détient le droit de propriété sur divers lots à l'intérieur du lotissement urbain a le droit de compter sur la continuation des réseaux routiers tels qu'établis par le relevé de terrain, arpentés et inscrits au bureau d'enregistrement de la province. En ce sens, on a soutenu que le CN fait autant partie du public concerné que toute autre personne.

Par la Commission

Nous sommes redevables aux avocats de bien vouloir nous aider à résoudre ce conflit. Avant de formuler nos conclusions en cette matière, nous avons étudié attentivement leurs preuves et leur argumentation.

En premier lieu, en ce qui a trait à la question du statut des terres, nous voulons dire dès le départ que nous ne considérons pas que nous devions nécessairement résoudre cette question afin de pouvoir décider si oui ou non les

Saskatchewan and Alberta Roads Act, R.S.C. 1906, c. 100, section 2 which states:

2. All road allowances in townships now or hereafter surveyed and subdivided and all road allowances set out in block lines now or hereafter surveyed within the limits of the Provinces of Saskatchewan or Alberta and plans of survey of which have been duly approved all the Dominion land comprising such road allowances shall be vested in the Crown in the right of the Province within which such road allowances are situated.

This section would appear to bear upon the question of whether the subject lands are held by the Crown in Right of Canada or of Alberta. Mr. Cantin submitted that regardless of which level of government held title to these lands the legal regime applicable to their maintenance and closing remains the same. It was CN's position that the road allowances could only be closed by judicial order or other lawful proceeding and that until this occurred the subject land remain extant road allowances.

In addition, Mr. Cantin stated that the public holding title to various parcels within the townplot had a right to rely upon the continuation of the road patterns established by survey, laid out upon the ground and registered in the Land Titles Office for the Province. In this connection, it was submitted that CN was no less a member of the affected public than any other person.

By the Commission

We are indebted to counsel for their able assistance in resolving the dispute which this case concerns. We have given careful attention to the evidence and argument they presented in formulating our conclusions in this matter.

Firstly, in regard to the status of lands issue, we desire to say at the outset that we do not regard this issue as one which necessarily has to be resolved by us in order to deal with the issue of whether or not the parcels of land in question

terrains en question constituent des réserves de voies publiques au sens de la *Loi sur les chemins de fer*. Il n'y a rien qui prouve que les terrains en question fassent l'objet d'une patente ou qu'elles figurent autrement sur un titre de bien-fonds. Les preuves que nous avons entendues sont plutôt compatibles avec le point de vue selon lequel ces terres sont détenues par la Couronne et, pour les besoins de cette affaire, nous sommes disposés à présumer que les droits de propriété reviennent à la Couronne du chef du Canada. Il semble que le ministère des Affaires indiennes et du Nord soit de cet avis, si on en juge par les lettres que le CN a déposé à l'appui. Ces deux lettres indiquaient que ces lots figurent toujours sur le registre des terres indiennes et qu'elles sont gérées par ce ministère. En soi, le document de cession n'affirme pas que les terres ont été cédées en fidéicommis, contrairement aux cessions auxquelles font allusion certaines affaires citées. Nous ne trouvons pas que la Couronne du chef du Canada ait avec les membres de la bande indienne Paul un engagement formel à titre de fidéicommissaire en ce qui a trait à ces terres, lequel engagement pourrait empêcher ou entraver l'exercice de notre compétence statutaire. Ces questions dépassent la compétence de la Commission et comprennent une décision sur les revendications territoriales des autochtones et leurs droits civils, deux questions qu'on devrait soumettre à un tribunal habileté à les résoudre. Dans cette affaire, nous nous sommes basés sur la présomption que la Couronne du chef du Canada est la détentrice légale du titre des terres en question. Dans ces circonstances, on a fait part de la demande du CN à la Couronne en tant que détentrice légale du titre, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord. On en a aussi fait part à la bande indienne à titre d'autorité locale des habitants de la région en question. Cette démarche est compatible avec la pratique de la Commission quand elle statue sur les demandes faites en vertu des articles 196-198 de la *Loi sur les chemins de fer* dans les cas qui touchent ou peuvent toucher les terres indiennes.

La première question qu'il faut régler ici est de savoir si oui ou non les terrains qui font l'objet de ce conflit sont des voies publiques au sens de la *Loi sur les chemins de fer*. Une voie publique est ainsi définie dans la *Loi sur les chemins de*

are highway allowances within the meaning of the *Railway Act*. There is no evidence that the subject parcels have been patented or otherwise exist in a title document. Rather, the evidence we have heard is consistent with the view that these lands are held by the Crown and, for the purposes of this case, we are prepared to assume that the incidents of title are exercised by the Crown in Right of Canada. This appears to be the view of the Department of Indian and Northern Affairs, judging by the letters which CN tendered in evidence, both of which indicated that these parcels still appear in the Indian Lands Register under the administration of that Department. The surrender document itself does not state that the lands were surrendered in trust, unlike the surrenders which are referred to in some of the case law cited to us in argument. We do not find that the Crown in Right of Canada owes any trust or formal fiduciary obligation to the members of the Paul Indian Band, with respect to these parcels, which would be capable of operating as a bar or fetter on the exercise of our statutory jurisdiction. These questions are beyond the jurisdiction of the Commission and involve an adjudication of native land claims and civil rights both of which are matters which ought to be raised in a forum possessing jurisdiction to resolve those issues. In this case we have proceeded on the basis that the Crown in Right of Canada is the legal titleholder of the lands in question. In these circumstances notice of the CN application has been given to the Crown as legal titleholder, through the Department of Indian and Northern Affairs, as well as to the Indian Band as the local authority for the residents of the area in question. This is consistent with the practice of the Commission in disposing of applications under sections 196-198 of the *Railway Act* where Indian lands are or may be affected.

The initial issue that falls for determination here is whether or not the land parcels which lay at the heart of this dispute are highways within the meaning of the *Railway Act*. A highway is defined in the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2,

fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, telle qu'amendée par S.C. 1974, chap. 12, art. 22(1):

2. "voie publique" comprend toute route, rue ou ruelle, tout passage réservé aux piétons, tout autre chemin ou toute voie de communication publique.

Cette définition est importante parce qu'une compagnie de chemin de fer ne peut pas construire de lignes qui croisent une voie publique sans avoir reçu l'autorisation de la Commission en vertu de l'article 196 de la *Loi sur les chemins de fer*. Dans le droit commun, un chemin de fer qui a placé ses lignes pour qu'elles croisent une voie publique sans avoir reçu le consentement ou l'autorisation légale commet un acte dommageable passible de poursuites.

La définition légale d'une voie publique dans la *Loi sur les chemins de fer* a été interprétée par le droit jurisprudentiel pour comprendre une voie publique qui n'est pas ouverte à la circulation véhiculaire ou des piétons dans un cas particulier: *The Township of Gloucester c. Canadian Atlantic Railway Company* (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.); confirmé par (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.), quoique la Cour d'appel fédérale ait maintenu qu'une proposition générale voulant qu'une réserve de route non ouverte soit automatiquement une voie publique au sens de la *Loi sur les chemins de fer* ne peut pas découler de cette décision. Plutôt, la Cour fédérale d'appel, dans l'affaire *Chief Edwin Burnstick et al. c. C.T.C. et CNR* (1985 - Cour fédérale d'appel, non rapporté) a établi des critères généraux à partir desquels déterminer si oui ou non une emprise de voie publique existe à un emplacement particulier. Ces principes peuvent être distillés du jugement de Thurlow C.J. qui déclarait à la page 7 de son jugement:

> In my opinion, whether there is an existing highway at a particular point must depend on the facts of a particular case and whether they show the existence of a highway and whether the same is a travelled way or not. As it seems to me, if a highway is to be held to exist where no use has ever been made of it as a way, there must be at least evidence of a conveyance of the land itself or of a right to use it as a way to a road authority or some form of irrevocable dedication and acceptance of the land for use as a public highway. For this purpose the mere drawing

as amended by S.C. 1974, c. 12, s. 22(1), as follows:

2. "highway" includes any public road, street, lane, pedestrian walkway or other public way or communication;

This definition is important because a railway company cannot construct its tracks across a highway without receiving leave of the Commission pursuant to section 196 of the *Railway Act*. At common law, a railway which placed its tracks on a public highway without consent or statutory authority constituted an actionable nuisance.

The statutory definition of highway in the *Railway Act* has been construed by case law to include a highway which is not open for the carriage of vehicular or pedestrian traffic in a particular case: *The Township of Gloucester v. Canadian Atlantic Railway Company* (1902), 1 C.R.C. 327 (Ont.), aff'd by (1902), 1 C.R.C. 334 (Ont. C.A.), although the Federal Court of Appeal has held that a broad proposition that an unopened road allowance is automatically a highway within the meaning of the *Railway Act* can not be derived from that decision. Rather, the Court of Appeal, in *Chief Edwin Burnstick et al. v. C.T.C. and CNR* (1985 Federal Court of Appeal, unreported), established broad criteria for determining whether or not an unopened highway exists at a particular location. These principles can be distilled from the judgement of Thurlow C.J. who stated at page 7 of his judgement:

> In my opinion, whether there is an existing highway at a particular point must depend on the facts of a particular case and whether they show the existence of a highway and whether the same is a travelled way or not. As it seems to me, if a highway is to be held to exist where no use has ever been made of it as a way, there must be at least evidence of a conveyance of the land itself or of a right to use it as a way to a road authority or some form of irrevocable dedication and acceptance of the land for use as a public highway. For this purpose the mere drawing

of lines on a subdivision plan to indicate the proposed or possible locations of streets, in my view, would not be sufficient.

Trois principes ressortent de ce passage du jugement. Pour qu'une réserve de route non ouverte existe à titre de voie publique, il faut satisfaire à une des conditions suivantes:

a) preuve du transfert de terres à une autorité routière;

b) transfert à une autorité routière du droit d'utiliser la terre à titre de voie; ou

c) consécration irrévocable de la terre à un usage de voie publique et acceptation de cette consécration.

L'affaire dont nous sommes saisis présente certains faits saillants. En premier lieu, il n'y a rien qui prouve que les terres dont il est question aient été cédées à une autorité routière locale, ou à la province, comme il en avait été dans le cas des réserves de routes situées dans la section de Kapasiwin au sud de l'emprise du chemin de fer. En deuxième lieu, nous sommes de l'avis qu'il n'y a rien qui prouve que le droit d'utiliser les terres en question à titre de voies ait été cédé à une autorité routière, même si on avait suggéré que le comté de Parkland avait certaines responsabilités en rapport avec les rues au nord de l'emprise du chemin de fer. Cependant, nous considérons que les deux premiers critères ne sont pas nécessairement essentiels à une prise de décision en cette affaire. La Commission traite le ministère des Affaires indiennes comme une autorité routière en ce qui a trait à la création et à l'entretien de voies publiques sur les terres qu'il gère. La *Loi sur les Indiens* appuie cette position parce qu'en vertu de l'article 19 le ministère est habileté à décider de l'emplacement de routes sur une réserve et d'ordonner que ces routes soient construites. Selon la *Loi sur les Indiens*, les terres cédées signifient une réserve ou une partie d'une réserve qui ont été cédées à la Couronne mais qui par la suite n'ont pas été aliénées. L'article 19 de la *Loi sur les Indiens* figure pour la première fois dans la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1950-51, chap. 29. Mais même avant cette époque, le ministre des Affaires indiennes avait la compétence pour superviser l'utilisation et

of lines on a subdivision plan to indicate the proposed or possible locations of streets, in my view, would not be sufficient.

Three principles are evident in this passage of the judgement. In order for an unopened road allowance to exist as a highway there must exist one of the following:

(a) evidence of the conveyance of land, to a road authority or

(b) conveyance of a right to use the land as a way to a road authority, or

(c) irrevocable dedication and acceptance of the land for use as a public highway.

Certain salient facts present themselves in the case before us. Firstly, there is no evidence that the subject lands have been conveyed to a local road authority, or to the Province, as was the case with the street allowances in that portion of Kapasiwin lying south of the railway right of way. Secondly, there is, in our opinion, no evidence to show that a right to use the subject lands as a way has been conveyed to a road authority, although there was some suggestion that the County of Parkland has some responsibilities in connection with streets lying north of the railway right of way. However, in our view the first two criteria are not necessarily crucial to our determination in this case. The Commission treats the Department of Indian Affairs as a road authority with respect to the creation and maintenance of highways on lands under its administration. The *Indian Act* supports this position because, by virtue of section 19, the Minister is empowered to determine the location and direct the construction of roads on a reserve. The *Indian Act* defines the surrendered lands to mean a reserve or part of a reserve which have been surrendered to the Crown, but which have not been subsequently alienated. Section 19 of the *Indian Act* first appears in the *Indian Act*, S.C. 1950-51, c. 29, but even before that time the Minister of Indian Affairs exercised a general supervisory jurisdiction over the use and development of lands subject to the *Indian Act* regime and in this case there has been no suggestion that in 1912 the Superintendent

l'aménagement de terres assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Donc dans ce cas, on n'a nullement suggéré qu'en 1912 le surintendant-général des Affaires indiennes avait outrepassé ses pouvoirs en lotissant les terres et les voies publiques existantes.

Les preuves indiquent qu'en 1906 le ministère avait chargé M. McLean de faire un relevé du lotissement. En 1909, le ministère a fait faire un nouveau relevé de terrain, ce qui a nécessité qu'on déterre les bornes disparues au cours des années. M. Gray en 1931 et M. Youngs en 1986 ont tous deux retrouvé des bornes correspondant au plan d'arpentage original effectué par M. McLean. Nous apprenons que ce relevé de terrain avait été exécuté dès 1909 au moins et probablement dès 1906, l'année à laquelle le relevé avait d'abord été entrepris. En soi ce fait ne suffisait pas à consacrer les réserves de voies publiques à l'usage public. Cependant, en 1912 le relevé effectué par M. McLean en 1906 et renouvellé par M. McLean en 1909, a été incorporé dans le plan d'arpentage de Wabamun qui avait été publié par le ministère. L'année suivante, soit en 1913, ce plan d'arpentage a été inscrit au *Alberta Land Titles Office* qui a fait connaître de façon positive l'existence du lotissement, y compris l'emplacement des rues, au grand public. Selon nous, cette démarche a consacré les réserves de routes à l'usage public. Quoique le plan lui-même indique des emprises de chemin de fer et de voies publiques contradictoires, le fait que le tracé de l'emprise de la voie publique croise l'emprise du chemin de fer est compatible avec l'existence d'un droit de voie publique. De plus, tous les terrains qui font l'objet de ce conflit et qui sont situés sur l'emprise du chemin de fer sont à l'intérieur des limites de l'emprise des voies publiques adjacentes et sont détenus par la Couronne dans le but apparent de les aménager en voies publiques. Le dossier déborde de références à la nécessité d'indiquer l'existence des rues et au fait que ces rues sont "ouvertes" à la circulation, ce qui signifie que leur existence n'a pas été annulée par des procédures de fermeture. Selon la preuve CN n° 25, le plan de localisation de la ligne de la Grand Trunk Pacific a été rejeté par le ministère parce qu'il n'excluait pas les terres exigées par les rues qui traversaient l'emprise de la compagnie de chemin de fer. Le ministère a donné ce conseil:

General of Indian Affairs exceeded his powers in subdividing lands and creating highways.

The evidence shows that the Department caused a survey of a townplot to be performed by Mr. McLean in 1906. In 1909 the Department caused the survey to be renewed, which entailed the resurrecting of the survey monuments which had fallen by the way during the intervening years. Both Mr. Gray in 1931 and Mr. Youngs in 1986 located survey monuments corresponding to the original survey plan perfected by Mr. McLean. We find that the survey was laid out upon the ground at least as early as 1909 and probably as early as 1906 when the survey was originally undertaken. This fact in itself was not sufficient to cause a dedication of the highway allowances to public user. However, in 1912 the 1906 McLean survey, as renewed by the 1909 McLean survey, was incorporated into a survey plan of the townplot of Wabumun which was issued by the Department. The following year, in 1913, that plan of survey was registered in the Alberta Land Titles Office which brought the existence of the townplot, including the location of the streets, to the constructive notice of the general public. In our opinion, this act constituted a dedication of the street allowances to public user. While the plan itself shows conflicting railway and highway rights of way the fact that the highway right of way is drawn though the railway right of way is consistent with the existence of a right of thoroughfare. Furthermore, each of the parcels of land which are the subject of this dispute and which are located in the midst of the railway right of way are within the highway right of way boundaries of the highways adjacent to it and are held by the Crown for the ostensible purpose of highways. The record is replete with references to the necessity of showing the existence of the streets and to the fact that they are "open", which is to say that their existence has not been negated by closure proceedings. In Exhibit CN No. 25 the location plan of the line of the Grand Trunk Pacific was rejected by the Department because it did not exclude the land required for the streets passing through the right of way of the railway company. The Department advised:

> (traduction) Sur le plan on ne devrait indiquer que le secteur dans lequel se trouvent les lots ou les ilôts; ce plan n'est pas conçu pour vendre une portion des rues.

En 1917, le ministère a avisé la Grand Trunk Pacific que:

> (traduction) Sur votre plan vous devriez indiquer les rues comme traversant l'emprise puisqu'elles ne seront pas cédées par patente à votre compagnie. Cependant, les ruelles seront fermées en ce qui a trait à l'emprise.

Apparemment, l'allusion à la fermeture des ruelles signifiait qu'à cette époque on ne prévoyait pas vraiment la construction de rues sur l'emprise du chemin de fer. Quatorze ans plus tard, soit en 1931, le ministère avisait comme suit les autorités provinciales en rapport avec le plan de localisation du chemin de fer:

> (traduction) ... je pourrais dire que toutes les voies à l'ouest de l'avenue Burnstick, ainsi que l'avenue Burnstick dans ledit lotissement, sont censées être ouvertes à la circulation et devraient être ainsi indiquées sur le plan du chemin de fer. Au moment d'approuver le plan du chemin de fer, on n'avait pas remarqué si aucune de ces voies avait été indiquée comme étant fermée et disons que <u>ce ministère n'a pas l'intention d'approuver la fermeture d'une voie que le plan enregistré indique comme étant ouverte à la circulation</u>. (soulignement ajouté)

Au même moment le ministère a écrit à la compagnie ferroviaire, (maintenant la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada), et l'a informé que:

> (traduction) <u>Les terres qui ont été cédées dans le lotissement ont été achetées à condition que ces rues et avenues existent et pour être honnête envers les acheteurs il est nécessaire qu'elles demeurent ouvertes</u>. Ce ministère exige aussi qu'elles demeurent ouvertes au profit des terres qui n'ont pas été cédées dans la partie enregistrée de la ville. (soulignement ajouté)

> The area of the lots or blocks only should be noted on the plan; it is not intended to make any sale of any portion of the streets.

In 1917 the Department advised the Grand Trunk Pacific that:

> The streets on your plan should be shown to cross the right of way as these will not be patented to your company. The lanes, however, will be closed as far as the right of way is concerned.

The reference to closing the lanes apparently meant that it was not intended at that time that the roads would be physically constructed across the railway right of way. Fourteen years later in 1931 the Department advised the Provincial authorities in connection with the railway location plan that:

> ... I may say that all streets west of Burnstick Ave., as well as Burnstick Ave. in the said townplot, are supposed to be open and should be shown to be open on the railway plan. In approving the railway plan, it was not noticed that any of these streets were shown to be closed and <u>it is not the intention of this Department to approve of the closing of any streets shown open on the registered plan.</u> (emphasis added)

At the same time the Department wrote to the railway company, (now the Canadian National Railways), and advised that:

> <u>The lands which have been disposed of within the townplot have been purchased with the understanding that these streets and avenues exist and in fairness to the purchasers it is necessary that they should remain open.</u> This Department also requires that they should remain open for the benefit of those lands not disposed of within the registered portion of the townsite. (emphasis added)

Cette lettre donne à comprendre qu'avec la publication et l'enregistrement du plan de lotissement on avait donné un avis positif de l'emplacement des lots, des rues et des avenues. Les acheteurs ont acquis le droit de propriété à titre onéreux à condition que les rues, les avenues et les lots eux-mêmes existent aux yeux de la loi.

De plus, ces documents s'accordent avec le point de vue selon lequel aussi récemment qu'au début des années 30, et même au début des années 80, si on en juge d'après les preuves CN n^{os} 35 et 36, on n'avait pris aucune mesure pour fermer les réserves de routes créées par la publication et l'enregistrement subséquent du plan de lotissement. Que le gouvernement puisse indubitablement prendre une telle mesure était en pratique acceptée par toutes les parties au cours de l'audience de cette affaire. Dans un tel cas, le mécanisme juridique qui pourrait servir serait un décret en Conseil en vertu de la *Loi sur les indiens* qui retransformerait les terrains en question en terres de réserves. Cette méthode était en effet celle qui avait servi à supprimer le plan de lotissement pour autant qu'il a déjà existé à l'est de l'avenue Burnstick. La question de savoir si le gouvernement fédéral, en utilisant ce mécanisme, serait obligé de faire aviser de son intention de se prévaloir de ce pouvoir toute personne ayant précédemment obtenue un titre à l'intérieur de ce lotissement dépasse notre compétence.

La preuve CN n° 19, un plan inscrit au *Provincial Land Titles Office* le 29 mars 1935, appuie davantage le fait que les rues et les avenues qui avaient été créées existent toujours sur l'emprise du chemin de fer. Ce plan indique que l'avenue Jasper, la rue Sixth et l'avenue Gibbons sont des voies continues qui traversent l'emprise du chemin de fer.

À partir des preuves qui nous ont été soumises certains points importants émergent de l'obscurité historique. En premier lieu, le ministère a créé un plan de lotissement en 1912 en se basant sur des relevés de terrains effectués en 1906 et en 1909 et marqués par des bornes. En deuxième lieu, ce plan a été enregistré dans le *North Alberta Land Registration District* en 1913, donnant ainsi un avis positif au public de l'existence du lotissement, y compris les rues et les avenues. À notre avis, l'enregistrement du

This letter conveys an understanding that constructive notice of the location of lots and streets and avenues had been given by the issue and registration of the townplot plan. Purchasers took title for valuable consideration on the understanding that the streets and avenues, like the lots themselves, existed in law.

Furthermore, these documents are consistent with the view that as late as the early thirties and, indeed, even as late as the early eighties, judging by CN Exhibit Nos. 35 and 36, no action had been taken to close the street allowances created by the issue and subsequent registration of the townplot plan. That the Government could undoubtedly do so was virtually common ground at the hearing of this case. In that event, the legal mechanism which could be employed would be an Order in Council under the *Indian Act* reconstituting the subject parcels as reserve lands. This was, in fact, the method used to delete the townplot plan insofar as it once existed east of Burnstick Avenue. Whether the Federal Government, in employing this mechanism would be bound to cause notice of an intention to use this power to be given to those persons who had obtained title previously within the townplot, is not a matter which enters the realm of our jurisdiction.

The fact that the streets and avenues which had been created continued to be in existence through the railway right of way finds further support in Exhibit CN No. 19, a plan registered in the Provincial Land Titles Office on March 29, 1935. That plans shows Jasper Avenue, Sixth Street and Gibbons Ave. as continuous streets across the right of way of the railway.

From the evidence before us certain important facts emerge from historical obscurity. First, the Department created a townplot plan in 1912 based on surveys conducted in 1906 and 1909 and which was laid upon the ground by survey monuments. Second, this plan was registered in the North Alberta Land Registration District in 1913, thus causing constructive notice of the existence of the townplot, including its streets and avenues, to be given to the public. In our view, the registration

plan de lotissement prouve qu'une réserve de route a été consacrée à l'usage public aux endroits spécifiés. Cette réserve comprend les portions qui font l'objet de la demande actuelle. De fait, le plan, même s'il indique des emprises contradictoires, est compatible avec l'existence de voies publiques sur l'emprise du chemin de fer. En quatrième lieu, l'existence de rues sur l'emprise du chemin de fer est confirmée par le prochain plan (Preuve CN n° 19), lequel indique des réserves de voies publiques continues traversant les terres du chemin de fer. Elle est confirmée aussi par des lettres du ministère des Affaires indiennes qui indiquent qu'on n'a jamais approuvé la fermeture des rues et qui montrent que les réserves de routes visaient à profiter aux acheteurs des lots. En cinquième lieu, l'acceptation par le public de la consécration des réserves de routes à l'usage public a eu lieu quand des tiers ont acheté les terrains à titre onéreux (Preuve CN n° 22). Enfin, il n'y a rien qui prouve qu'on ait jamais entrepris de procédures pour fermer aucune des réserves de routes non ouvertes dans la réserve n° 133B qui a été cédée. Cependant, nous voulons ajouter un commentaire concernant la question d'une consécration irrévocable à laquelle faisait allusion la Cour d'appel dans son jugement. On y avait déclaré qu'une consécration doit être irrévocable pour être une consécration valide de réserves de routes non ouvertes dans ce contexte statutaire particulier. Nous interprétons cette déclaration comme voulant dire qu'une consécration doit être irrévocable en ce sens que la fermeture d'une réserve de voie publique ne peut avoir lieu sans recours à un procédé juridique.

Comme l'affirme l'avocat, toute voie publique ou rue peut être fermée à la circulation, par l'entremise de procédures convenables. Dans ce cas, une procédure statutaire convenable existe sous la forme d'un pouvoir discrétionnaire attribué au gouverneur en conseil en vertu duquel il peut reconstituer les réserves de routes en terres de réserve par l'entremise d'un décret en conseil. Il ne nous revient pas de décider des procédures de protection qui peuvent servir dans un tel cas. La consécration est irrévocable dans ce cas parce qu'elle ne peut être ni abrogée ni infirmée par le ministère qui a créé la réserve de voie publique. Les réserves de voies publiques ne peuvent être annulées que par une ordonnance de l'exécutif, et non par le ministère des Affaires indiennes.

of the townplot plan is evidence of the dedication of a public road allowance in the locations specified. This includes the portions which are the subject of the instant application, as the plan, although showing conflicting rights of way, is consistent with the existence of street thoroughfares through the railway right of way. Fourth, the existence of the streets through the railway right of way is confirmed by the subsequent plan (Exhibit CN No. 19), which shows continuous highway rights of way through the railway lands and, as well, by the letters from the Department of Indian Affairs indicating that no approval has been given for closure of the streets, and illustrating that the purpose of the street allowances was to benefit the purchasers of lots. Fifth, public acceptance of the dedication of the street allowances to public user occurred when the lots were purchased by third parties for valuable consideration (Exhibit CN No. 22). Finally, there is no evidence that any proceedings have been taken to close any of the unopened street allowances in surrendered Reserve 133B. However, we desire to add a comment concerning the question of irrevocable dedication, which the Court of Appeal referred to in its judgement. It was there stated that a dedication must be irrevocable in order to be a valid dedication of an unopened road allowance in this particular statutory context. We interpret this to mean that it must be irrevocable in the sense that closure of the highway allowance cannot occur except through the legal process.

A highway or street can be closed, as counsel asserted, through appropriate proceedings. In this case an appropriate statutory procedure exists in the form of a discretion vested in the Governor in Council to reconstitute the street allowances as reserve land by Order in Council. Whatever procedural protections might be afforded in such a case is not for us to decide. The dedication is irrevocable in this case because it cannot be revoked or recalled by the action of the Department which created the highway allowance. The highway allowances can only be negated by an order of the executive, not by the Department of Indian Affairs. The separation of the power to create from the power to revoke is analogous to the statutory procedure under Provincial laws and renders

La séparation du pouvoir de création du pouvoir d'abrogation est semblable à la procédure statutaire disponible en vertu des lois provinciales et fait en sorte que la personne ou l'organisation responsable de la consécration originale des réserves de voie publique ne peut la révoquer.

En conséquence, pour toutes ces raisons, nous trouvons qu'il y a eu une consécration irrévocable à l'usage public et une acceptation valide de la consécration des rues et ruelles à l'intérieur du plan de lotissement, y compris ces portions des rues qui traversent l'emprise du chemin de fer. Nous trouvons aussi que les rues existent toujours jusqu'à ce jour. Par conséquent, nous concluons que la demande faite par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada est valable.

Nous abordons maintenant l'exercice de nos pouvoirs en vertu des articles 196 et 197 de la *Loi sur les chemins de fer*. Ayant examiné les plans et toute autre documentation soumis, nous sommes de l'avis que nous servirons la convenance et la sécurité du public en accédant à la demande faite et telle qu'elle a été faite. En conséquence, on autorisera la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à construire son chemin de fer sur les réserves de routes non ouvertes décrites dans le titre de cette affaire. Pour émettre une ordonnance à la suite de cette décision, la question de priorité doit être réglée. Comme les conseils qui l'avaient précédé, cette Commission a décidé que la priorité est assujettie à la date d'enregistrement des plans pertinents. Le plan du lotissement avait été inscrit au bureau d'enregistrement en 1913 alors que le plan de localisation du chemin de fer n'a été inscrit qu'en 1954, probablement par oubli. Les plans de lotissement ont la priorité. Par conséquent, les voies publiques ont la priorité sur le chemin de fer.

Ordonnance en conséquence.

the dedication irrevocable by the person or organization which caused the initial dedication of the highway allowance.

Accordingly, for all of these reasons, we find that there has been an irrevocable dedication to public user and valid acceptance of the streets and lanes within the townplot plan, including those portions of the streets crossing the railway right of way. We further find that the streets continue to be in existence as of this date. Therefore, we conclude that the application made by the Canadian National Railway Company is a proper one.

We turn now to the exercise of our powers under sections 196 and 197 of the *Railway Act*. Having reviewed the plans and other documentation submitted we are of the opinion that public convenience and safety will be satisfied if the application for leave is approved in the form applied for. Accordingly, the Canadian National Railway Company will be granted leave to carry its railway across the unopened road allowances described in the style of cause. The question of seniority must also be determined in any order to follow from this Decision. The jurisprudence of this Commission, as well as the Boards which preceded it, is to the effect that seniority is governed by the date of registration of the relevant plans. The townplot plan was registered in land titles in 1913, but the railway location plan, probably through oversight, was not registered until 1954. The townplot plans takes priority and therefore the highways are senior in right to the railway.

Order accordingly.

Relative aux articles 276 et 277 de la Loi sur les chemins de fer (ci-après désignée "la Loi");

Relative à une étude portant sur les affirmations citées par l'Atlantic Container Express Inc. ("ACE"), que certains taux de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada ("CN") tels que publiés dans les tarifs déposés auprès de la Commission ne sont pas compensatoires;

Relative à une requête datée le 7 octobre 1983 présentée par ACE en vue de la divulgation de certains renseignements sur les coûts du CN; et

Relative à une audience publique et une audience "à huis clos" tenues afin d'étudier les pièces déposées par les parties intéressées au sujet d'une méthode d'établissement des coûts appropriée pour le mouvement du trafic des conteneurs du CN entre le continent et Terre-Neuve.

Répertorié: Atlantic Container Express Inc. (Re)

Comité des transports par chemin de fer: A.-M. Trahan, c.r. (présidente), J.F. Walter et M. Landers.

Date de la décision: le 12 février 1986
Ordonnance n°: R-39045
Date de l'ordonnance: le 14 février 1986
Dossier n°: 50192

Transport par chemin de fer - Transport de marchandises par conteneurs - Taux de transport de marchandises non compensatoires - Procédure - Méthode d'établissement des coûts.

Le 29 juillet 1982, Atlantic Container Express Inc. (ci-après ACE) déposait une plainte auprès du ministre des Transports, alléguant que certains taux de transport de marchandises de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) entre le continent et Terre-Neuve n'étaient pas compensatoires. En septembre 1982, le ministre requérait la tenue d'une enquête sur ladite allégation afin de décider si les taux visant le trafic de conteneurs de CN/TerraTransport s'avéraient compensatoires conformément aux exigences de l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer. *Suite à une*

In the matter of sections 276 and 277 of the Railway Act, (hereinafter referred to as the "Act");

In the matter of an investigation into the Atlantic Container Express Incorporated ("ACE") allegations that certain rates of the Canadian National Railway Company ("CN") as published in tariffs on file with the Commission are non-compensatory;

In the matter of an application by ACE dated October 7, 1983 for disclosure of certain information respecting the costs of CN; and

In the matter of a public hearing and an "in camera" hearing held to consider submissions from interested parties on the issue of an appropriate costing methodology for the movement of CN's container traffic between the mainland and Newfoundland.

Indexed as: Atlantic Container Express Inc. (Re)

Railway Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman), J.F. Walter and M. Landers.

Date of Decision. February 12, 1986
Order No.: R-39045
Date of Order: February 14, 1986
File No.: 50192

Railway transport - Movement of goods by containers - Non-compensatory freight rates - Procedure - Costing method

On July 29, 1982, Atlantic Container Express Inc. (hereinafter ACE) submitted a formal complaint to the Minister of Transport alleging that certain freight rates of the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) between the mainland and Newfoundland were non-compensatory. In September 1982, the Minister requested that an investigation be carried out into the said allegation to determine whether CN/TerraTransport container rates were compensatory as defined in section 276 of the Railway Act. *Following a preliminary investigation into certain movements, the Railway*

enquête préliminaire portant sur certains mouvements, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a décidé en vertu de l'article 277 de la Loi *de mener une enquête supplémentaire sur tous les taux de conteneurs énoncés dans les états de l'ACE. Au cours de cette dernière, le Comité a tenu une audience publique afin d'étudier les pièces déposées au sujet des méthodes d'établissement des coûts du mouvement des conteneurs du CN à destination et en provenance de Terre-Neuve. De plus, des séances à huis clos eurent lieu en vue de permettre aux parties d'analyser tous les aspects importants de l'établissement des coûts et de la commercialisation.*

D'une part, le CN avançait qu'en vertu des Conditions de l'Union, *les articles 276 et 277 de la* Loi sur les chemins de fer *ne s'appliquaient pas au trafic visé. Il affirmait que les* Conditions de l'Union *avaient un statut constitutionnel et formaient une* Loi spéciale *qui prévalait sur les dispositions susmentionnées de la* Loi sur les chemins de fer. *Or, contrairement aux exigences de la* Loi sur les chemins de fer, *il n'était nullement mandatoire que lesdits taux soient compensatoires aux termes des* Conditions de l'Union. *Le CN concluait donc que le Comité n'avait pas la compétence requise pour décider de l'affaire selon l'article 276.*

Subsidiairement, le CN a soutenu d'autre part que si l'article 276 s'appliquait, il fallait l'interpréter de façon compatible avec les Conditions de l'Union. *Or, ces dernières exigeaient une toute nouvelle méthode de calculer les coûts pour le trafic de conteneurs de Terre-Neuve. Cette* Loi *spéciale éliminait donc l'application de l'article 276 dans le cas l'étude. La principale question que soulevait le présent litige visait donc à déterminer s'il y avait incompatibilité entre les* Conditions de l'Union *et les exigences de l'article 276 de la* Loi sur les chemins de fer.

Décision: *Le Comité a jugé que l'article 276 s'appliquait au trafic de conteneurs de Terre-Neuve car la preuve ne révélait aucune incompatibilité entre les exigences des* Conditions de l'Union *et celles de l'article 276.*

Le Comité a d'abord reconnu qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982, *les* Conditions de

Transport Committee (hereinafter Committee) undertook a further investigation pursuant to section 277 of the Railway Act *into all container rates included in ACE's submissions. During this investigation, the Committee held a public hearing concerning costing methods for the movement of CN's containers to and from Newfoundland. In addition, "in camera" sessions were held to fully investigate the important areas of costing and marketing.*

On the one hand, CN argued that as a result of the Terms of Union, *sections 276 and 277 of the* Railway Act *did not apply to rail traffic to and from Newfoundland. CN submitted that as a* Special Act, *the* Terms of Union *took precedence over sections 276 and 277 of the* Railway Act *in case of conflict. CN went on to submit that, contrary to the provisions of the* Railway Act, *under the* Terms of Union *Newfoundland container rates needed not be compensatory. That being so, CN concluded that the Committee did not have jurisdiction to rule the case at hand under section 276.*

Alternatively, CN submitted that if sections 276 and 277 were applicable, they should be interpreted in harmony with the Terms of Union. *Therefore, the main issue to be determined was whether or not there was any inconsistency or conflict between the* Terms of Union *and what is required by section 276 of the* Railway Act.

Decision: *The Committee held that section 276 of the* Railway Act *was applicable to Newfoundland container traffic. The Committee found that there was no evidence of a conflict between the requirements of the* Terms of Union *and section 276.*

Firstly, the Committee agreed that under subsection 52(1) of the Constitutional Act, *1982, the* Terms of Union *had a constitutional status*

l'Union *avaient un statut constitutionnel et prévalaient sur les dispositions de la* Loi sur les chemins de fer *en cas d'incompatibilité. Cependant, le Comité a indiqué qu'une analyse détaillée de tous les documents mis en preuve démontrait que les* Conditions de l'Union *visaient la réglementation des taux, et non le calcul des coûts. Cette* Loi spéciale *visait à limiter les taux maximums du fret Terre-Neuve en vue d'empêcher les compagnies ferroviaires d'exiger des taux excessifs. Le Comité a donc conclu que les* Conditions de l'Union *n'avaient pas d'incidence sur le calcul des coûts en vertu de l'article 276 et ne permettaient pas d'appliquer en l'occurrence une méthode différente de celle que suit actuellement le Comité. De plus, le Comité a constaté que la preuve ne révélait aucune disposition statutaire à l'effet que la disposition concernant les taux compensatoires minimums ne devait s'appliquer à Terre-Neuve. Par ailleurs, le Comité s'est dit convaincu que les* Conditions de l'Union *n'étaient pas destinées à éliminer la concurrence des transporteurs sur l'île.*

Suite à ces constatations, le Comité a indiqué que la preuve recueillie avait démontré que certains taux étaient au-dessous des niveaux compensatoires et non conformes à l'article 276. Il a donc ordonné à CN de déposer de nouveaux taux selon les dispositions de l'article 276 pour tous les taux jugés non compensatoires. Le CN devrait désormais appliquer le critère d'établissement des coûts énoncé dans la présente décision à tous les mouvements de conteneurs qui utilisent les conteneurs de TerraTransport.

Jurisprudence citée

Attorney General of Newfoundland c. CNR (1950), 64 C.R.C.T. 352.

Décisions et ordonnances citées

Décret C.P. 1985-575, daté du 19 février 1985.

Ordonnance du C.T.C.F. n° R-6313, datée du 5 août 1969.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35150, datée du 6 mai 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35460, datée du 3 août 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37286, datée du 10 octobre 1984.

overriding the provisions of the Railway Act *in the event of a conflict. Nevertheless, the Committee stated that a detailed analysis of all the exhibits filed showed that the* Terms of Union *were intended to address maximum rail freight rates and not cost. This* Special Act *was intended to limit maximum freight rates in Newfoundland and therefore to limit the railway's power to charge excessive freight rates. Accordingly, the Committee concluded that the* Terms of Union *did not have an effect on cost determination under section 276 and they did not mandate a different costing methodology from that currently used by the Committee. Moreover, the Committee noted that in the absence of specific legislative provisions to that effect, Newfoundland should not be excluded from the minimum compensatory rate provision. The Committee was also of the opinion that the effect of the* Terms of Union *was not intended to be the elimination of water carrier competition in the Newfoundland market.*

Following these findings, the Committee concluded that the evidence adduced showed that the rates alleged by ACE to be non-compensatory were clearly below compensatory levels and not in accordance with section 276. Accordingly, the Committee issued an order that for all rates determined to be below compensatory levels, CN should substitute and file new rates meeting the requirements of section 276. CN should also apply the determined criteria outlined in the current decision for traffic to be handled in TerraTransport containers.

Cases referred to

Attorney General of Newfoundland v. CNR (1950), 64 C.R.T.C. 352.

Decisions and Orders referred to

Order in Council No. P.C. 1985-575, dated February 19, 1985.
R.T.C. Order No. R-6313, dated August 5, 1969.

R.T.C. Order No. R-35150, dated May 6, 1983.

R.T.C. Order No. R-35460, dated August 3, 1983.
R.T.C. Order No. R-37286, dated October 10, 1984.

Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37611, datée du 21 décembre 1984.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1927, chap. 170, art. 314.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 3(1), 269, 269(6), 275, 276, 277, 278(10).
Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11, art. 52(1).
Loi nationale sur les transports, S.R.C, 1970, chap. N-17, art. 3, 34, 45(2), 48.
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique, S.R.C. 1970, chap. A-18.
Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, chap. M-3.
Loi sur Terre-Neuve (R.-U.), 12 & 13 Géo. 6, chap. 22 (antérieurement désignée: Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949).
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14.
Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168.

Règlements cités

Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, DORS 80/310 mod. par DORS/80/940.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, art. 15.

Doctrine citée

Driedger, Elmer *Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths 1980) (p. 169); (Toronto: Butterworths 1983).
Rapport de la Commission d'enquête sur le transport à Terre-Neuve (1978) (Vol. 1, chap. II).
Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports par MacPherson (1961).
Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports (1966).
Rapport des réunions entre les délégués de la Convention nationale de Terre-Neuve et les représentants du gouvernement du Canada:

R.T.C. Order No. R-37611, dated December 21, 1984.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1927, c. 170, s. 314.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 3(1), 269, 269(6), 275, 276, 277, 278(10).
Constitution Act, 1982, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.-K.), 1982, c. 11, s. 52(1).
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 34, 45(2), 48.
Atlantic Region Freight Assistance Act, R.S.C. 1970, c. A-18.
Maritime Freight Rates Act, R.S.C. 1970, c. M-3.
Newfoundland Act (U.-K.), 12 & 13 Geo. 6, c. 22 (formerly *British North America Act*, 1949).
Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14.
Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168.

Regulations referred to

Railway Costing Regulations, SOR/80-310 as am. SOR/80-940.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, s. 15.

Authorities referred to

Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths 1980) (p. 169); (Toronto: Butterworths 1983).
Report of the Commission of Inquiry into Newfoundland (Volume 1, c. II).
Report of the Royal Commission on Transportation by MacPherson (March 1961).
Report of the Royal Commission on Transportation (1966).
Report of Meetings between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada:

Résumé des délibérations et annexes (1947) (Partie II, annexe VII, p. 68).
Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation par C.E. Gowan (10 juillet 1984).

Summary of Proceedings and Appendices (1947) (part II, Appendix VII, p. 68).
Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation by C.E. Gowan (July 10, 1984).

Comparutions

**P.J. Hassard, pour la Commission; *M.E. Rothstein, c.r, pour Atlantic Container Express Incorporated; *S.A. Cantin, F.C. Hume et J. Schiller, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; *G. Kane, pour Lantic Sugar Limitée; J. O'Neill, c.r et *T. O'Reilly, c.r., pour l'Association canadienne du camionnage et pour l'Atlantic Provinces Trucking Association; *J. McCarthy, pour le gouvernement de la province de Terre-Neuve et du Labrador; *C. Dickson, pour la Commission des transports des provinces de l'Atlantique et pour la Province de Terre-Neuve et du Labrador; P. Brun, pour le ministère des Transports de la province de Québec; P. Griffin, pour la ville de Corner Brook; D.A. MacDonald, pour la ville de North Sydney; G. Critchell, pour la ville de Channel-Port aux Basques; B.K. Wentzell, pour la chambre de commerce de Corner Brook; J.A. McEwen, pour la South West Coast Development Association et pour la chambre de commerce de Port aux Basques; J. Wilson, pour le Gateway Women's Council; J. Harries, pour la Gateway Association; H.P. O'Reilly, pour les Travailleurs unis des transports; M. Walsh, pour le Newfoundland Railway Union Labour Council; R.J. Matheson, en son propre nom.*

* Les personnes dont le nom est précédé d'un astérisque ont également assisté à l'audience "à huis clos".

Appearances

**P.J. Hassard, for the Commission; *M.E. Rothstein, Q.C., for Atlantic Container Express Incorporated; *S.A. Cantin, F.C. Hume and J. Schiller, for the Canadian National Railway Company; *G. Kane, for Lantic Sugar Limited; J. O'Neill, Q.C. and *T. O'Reilly, Q.C., for the Canadian Trucking Association and for the Atlantic Provinces Trucking Association; *J. McCarthy, for the Government of the Province of Newfoundland and Labrador; *C. Dickson, for the Atlantic Provinces Transportation Commission and for the Province of Newfoundland and Labrador; P. Brun, for the Ministry of Transport, Province of Quebec; P. Griffin, for the City of Corner Brook; D.A. MacDonald, for the Town of North Sydney; G. Critchell, for the Town of Channel-Port aux Basques; B.K. Wentzell, for the Corner Brook Chamber of Commerce; J.A. McEwen, for the South West Coast Development Association and for the Port aux Basques Chamber of Commerce; J. Wilson, for the Gateway Women's Council; J. Harries, for the Gateway Association; H.P. O'Reilly, for the United Transportation Union; M. Walsh, for the Newfoundland Railway Union Labour Council; R.H. Matheson, on his own behalf.*

** Also in attendance at "in camera" hearing.*

ORDONNANCE

ATTENDU, qu'en vertu d'une enquête instituée à la demande du ministre des Transports, la Commission a déterminé que les taux applicables à cette période sur certaines marchandises énumérées dans l'*ordonnance n° R-35150* en date du 6 mai 1983 étaient non compensatoires;

ATTENDU, qu'en vertu de l'article 277 de la *Loi*, le Comité des transports par chemin de fer a fait des études ultérieures et a déterminé que les taux applicables à cette période sur certaines

ORDER

WHEREAS, pursuant to an inquiry carried out at the direction of the Minister of Transport, the Commission determined that rates applicable at that time on certain traffic identified in *Order No. R-35150* dated May 6, 1983 were non-compensatory;

WHEREAS, pursuant to section 277 of the *Act* the Railway Transport Committee undertook further investigations and determined that rates applicable at that time on certain traffic

marchandises énumérées dans l'*ordonnance n° R-35460*, en date du 3 août 1983 et l'*ordonnance n° R-37286* datée le 10 octobre 1984, étaient non compensatoires;

ATTENDU qu'à l'audience publique tenue en octobre 1984 le CN a indiqué qu'il en appellerait auprès de la Cour fédérale d'appel de la décision du Comité concernant la divulgation des coûts;

ATTENDU que l'audience publique ne pouvait adéquatement être menée à terme tant que la question de la divulgation des coûts ne serait pas réglée;

ATTENDU que l'enquête de la Commission et la preuve recueillie au cours de l'audience publique tenue en octobre 1984 ont démontré que certains taux que ACE prétendait être non compensatoires sont manifestement au-dessous des niveaux compensatoires et non conformes aux dispositions de l'article 276 de la *Loi*;

ATTENDU que le Comité a conclu que, dans l'intérêt public, le rejet des taux jugés être au-dessous des niveaux compensatoires ne devrait pas être retardé;

ATTENDU que le Comité a émis en date du 21 décembre 1984 l'*ordonnance n° R-37611* enjoignant le CN à déposer des taux compensatoires pour les articles identifiés comme étant non compensatoires dans l'annexe jointe à cette ordonnance;

ATTENDU que l'*ordonnance n° R-37611* enjoignait également au CN d'appliquer le critère d'établissement des coûts à tous les autres taux pour les mouvements de conteneurs relativement aux conteneurs de TerraTransport et de déposer de nouveaux taux pour tous les taux jugés au-dessous des niveaux compensatoires;

ATTENDU que l'appel du CN relatif à l'*ordonnance n° R-37611* déposé auprès du Gouverneur général en Conseil a résulté en l'émission du *décret du Conseil privé C.P. 1985-575* daté le 19 février 1985 lequel modifiait et effectivement suspendait l'ordonnance du C.T.C.F.;

identified in *Order No. R-35460* dated August 3, 1983, and *Order No. R-37286* dated October 10, 1984, were non-compensatory;

WHEREAS, at the public hearing in October 1984, CN indicated that it would appeal the Committee's ruling regarding cost disclosure to the Federal Court of Appeal;

WHEREAS the public hearing process could not be satisfactorily concluded pending resolution of the cost disclosure issue;

WHEREAS the Commission's investigation and the evidence adduced through the public hearing in October 1984 resulted in the determination that some rates alleged by ACE to be non-compensatory were clearly below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Act*;

WHEREAS the Committee concluded that, in the public interest, disallowance of rates determined to be below compensatory levels should not be delayed;

WHEREAS the Committee issued *Order No. R-37611* dated December 21, 1984 ordering CN to file compensatory rates for those items identified to be non-compensatory in the Schedule attached to that Order;

WHEREAS *Order No. R-37611* also ordered CN to apply the determined costing criteria to all other rates for container movements in TerraTransport containers and to file new rates for all rates determined to be below compensatory levels;

WHEREAS CN's appeal of *Order No. R-37611* to the Governor General in Council resulted in *Privy Council Order P.C. 1985-575* dated February 19, 1985 which varied and effectively suspended the R.T.C. Order;

ATTENDU que l'appel déposé auprès de la Cour fédérale d'appel par le CN concernant la divulgation des coûts a été rejeté le 19 juin 1985; et

ATTENDU qu'avec la reprise et la clôture de l'audience en septembre 1985 et la décision du Comité jointe en annexe 1, le Comité a conclu son enquête complète et compréhensive.

IL EST PAR LA PRÉSENTE ORDONNÉ CE QUI SUIT:

1. L'*ordonnance n° R-37611* datée le 21 décembre 1984 telle que modifiée par le *décret C.P. 1985-575* du Conseil privé daté le 19 février 1985 est annulée.

2. Le CN devra appliquer le critère d'établissement des coûts déterminés tel qu'indiqué à l'annexe 1 à tous les mouvements de conteneurs qui utilisent principalement ou exclusivement les conteneurs de TerraTransport.

Pour tous les taux jugés être au-dessous des niveaux compensatoires CN devra remplacer et déposer de nouveaux taux conformément aux dispositions de l'article 276 de la *Loi*, lesquels entreront en vigueur dans les soixantes (60) jours de la date de la présente ordonnance.

3. Le CN devra appliquer le critère d'établissement des coûts déterminé dans la création de tous nouveaux taux de marchandises à être manutentionnées principalement ou exclusivement dans les conteneurs de TerraTransport de, à partir de et dans les provinces de l'Atlantique.

WHEREAS CN's appeal to the Federal Court of Appeal regarding cost disclosure was dismissed June 19, 1985; and

WHEREAS through the resumption and completion of the hearing in September 1985 and the Decision attached hereto as Schedule 1, the Committee has concluded its full and comprehensive investigation.

IT IS HEREBY ORDERED THAT:

1. *Order No. R-37611* dated December 21, 1984 as varied by *Privy Council P.C. 1985-575* dated February 19, 1985 is annulled.

2. CN shall apply the determined costing criteria as outlined in Schedule I to all container movements which primarily or exclusively utilize TerraTransport containers.

For all rates determined to be below compensatory levels CN shall substitute and file new rates meeting the requirements of section 276 of the *Act*, to be effective within sixty (60) days from the date of this Order.

3. CN shall apply the determined costing criteria in the creation of any new freight rates for traffic to be handled primarily or exclusively in TerraTransport containers to, from and within the Atlantic Provinces.

TABLE DES MATIÈRES

Rubrique	Page
Introduction	533
Déroulement de l'enquête préliminaire	534
Enquête supplémentaire	535
Le déroulement de l'enquête et la divulgation des coûts	536
Séances "à huis clos"	540
Mouvement typique des conteneurs	541

TABLE OF CONTENTS

Item	Page
Introduction	533
Conduct of the Preliminary Investigation	534
Extension of the Investigation	535
The Hearing Process and Cost Disclosure	536
"In Camera" Sessions	540
Typical Container Movement	541

Rubrique	Page
Conditions de l'Union	542
Introduction	543
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	545
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador	556
Commission des transports des Provinces de l'Atlantique	561
Lantic Sugar Ltée	565
Ville de Channel-Port aux Basques	567
La Chambre de commerce de Corner Brook	568
Atlantic Container Express Inc.	569
Association canadienne du camionnage et Atlantic Provinces Trucking Association	581
Analyse	581
Constatations	588
Preuve présentée	589
Direction de l'analyse économique des chemins de fer	590
Commission des transports des Provinces de l'Atlantique	601
Association canadienne du camionnage et Atlantic Provinces Trucking Association	601
Atlantic Container Express Inc. (octobre 1984)	607
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	610
Atlantic Container Express Inc. (septembre 1985)	616
Ville de Corner Brook	617
Ville de North Sydney	618
Ville de Channel-Port aux Basques	618
La Chambre de commerce de Corner Brook	619
South West Coast Development Association et Chambre de commerce de Port aux Basques	620
Gateway Women's Council	620
Gateway Association	620
Travailleurs unis des transports	621
Newfoundland Railway Union Labour Council	621
Autres interventions reçues	622
Halifax-Dartmouth Port Development Commission	622
Gouvernement de la province de Terre-Neuve et du Labrador	622
Ville de Gander	623

Item	Page
Terms of Union	542
Introduction	543
Canadian National Railway Company	545
Government of Newfoundland and Labrador	556
Atlantic Provinces Transportation Commission	561
Lantic Sugar Limited	565
Town of Channel-Port aux Basques	567
Corner Brook Chamber of Commerce	568
Atlantic Container Express Inc.	569
Canadian Trucking Association and Atlantic Provinces Trucking Association	581
Analysis	581
Findings	588
Evidence Presented	589
Rail Economic Analysis Branch	590
Atlantic Provinces Transportation Commission	601
Canadian Trucking Association and Atlantic Provinces Trucking Association	601
Atlantic Container Express Inc. (October 1984)	607
Canadian National Railway Company	610
Atlantic Container Express Inc. (September 1985)	616
City of Corner Brook	617
Town of North Sydney	618
Town of Channel-Port aux Basques	618
Corner Brook Chamber of Commerce	619
South West Coast Development Association and Port aux Basques Chamber of Commerce	620
Gateway Women's Council	620
Gateway Association	620
United Transportation Union	621
Newfoundland Railway Union Labour Council	621
Other Interventions Received	622
Halifax-Dartmouth Port Development Commission	622
Government of the Province of Newfoundland and Labrador	622
Town of Gander	623

Rubrique	Page	Item	Page
St. John's Shipping Association	623	St. John's Shipping Association	623
Longshoremen's Protective Union	624	Longshoremen's Protective Union	624
B. Young, M.A.L., Nord du Cap Breton	624	B. Young, M.L.A., Cape Breton North	624
Independent Longshoremen's Association	625	Independent Longshoremen's Association	625
Ville de Stephenville	625	Town of Stephenville	625
Constatations	625	Findings	625
Tactiques du CN	626	CN Tactics	626
Aspects du calcul des coûts	630	Costing Issues	630
a) Concept du coût du service supplémentaires dans les Maritimes	630	a) Extended Maritime Service Cost Concept	630
b) Méthode "conventionnelle"	633	b) "Conventional" Costing	633
Autres questions	651	Other Matters	651
Conclusions	651	Conclusions	651
Aspects du calcul des coûts	652	Costing Issues	652
a) Concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes	652	a) Extended Maritime Service Cost Concept	652
b) Méthode "conventionnelle"	653	b) "Conventional" Costing	653
Répercussions possibles de la méthode d'établissement des coûts	654	Potential Impact of Cost Method	654

DÉCISION

Audiences tenues à Hull (Québec), le 26 juillet 1984; à St. John's (Terre-Neuve), les 25 et 26 octobre 1984 et le 11 septembre 1985; à Montréal (Québec), les 29, 30 et 31 octobre 1984 et les 9, 12, 13, 27 et 28 septembre 1985; et à Corner Brook (Terre-Neuve), le 10 septembre 1985.

INTRODUCTION

Le 29 juillet 1982, Atlantic Container Express Inc. (ci-après ACE) a déposé une plainte officielle auprès de l'honorable J.-L. Pépin, ministre des Transports, à propos des rabais malhonnêtes pratiqués par CN/TerraTransport, eu égard à leur structure tarifaire applicable au mouvement des marchandises entre le centre du Canada et Terre-Neuve.

Le 29 septembre 1982, le Ministre a demandé à la Commission canadienne des transports d'enquêter, conformément à l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*, sur ces

DECISION

Heard in Hull, Québec, July 26, 1984; St. John's, Newfoundland, October 25-26, 1984 and September 11, 1985; Montréal, Québec, October 29, 30 and 31, 1984 and September 9, 12, 13, 27 and 28, 1985 and in Corner Brook, Newfoundland, September 10, 1985;

INTRODUCTION

On July 29, 1982, Atlantic Container Express Inc. (hereinafter ACE) submitted a formal complaint to the Hon. J.-L. Pépin, the then Minister of Transport, claiming that CN/TerraTransport were practising predatory pricing in regards to their tariff structure for the movement of goods between Central Canada and Newfoundland.

On September 29, 1982, the Minister requested the Canadian Transport Commission, pursuant to section 48 of the *National Transportation Act*, to investigate the allegations and

allégations et de (traduction) "(...) déterminer si les taux de conteneurs des Chemins de fer nationaux du Canada, à destination et en provenance de Terre-Neuve sont compensatoires aux termes de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*".

to "... determine whether Canadian National Railways container rates to and from Newfoundland are compensatory as defined in section 276 of the *Railway Act*."

Un échantillon des mouvements de 41 conteneurs et de 31 wagons couverts entre des points situés sur le continent et des endroits à Terre-Neuve a été choisi et, dans une lettre du 20 octobre 1982, le Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) a demandé à CN de calculer les coûts variables de ces mouvements pour 1982. Le CN a présenté un relevé de ces coûts le 2 décembre 1982.

A sample of 41 container movements and 31 box car movements between various mainland and Newfoundland locations was selected and in an October 20, 1982 letter from the Secretary of the Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.) to CN, the railway was requested to develop the 1982 variable costs for these movements. CN submitted these costs on December 2, 1982.

Le personnel de la Direction de l'analyse économique des chemins de fer (ci-après DAECF) du C.T.C.F. a procédé à l'analyse des coûts du CN. Peu après le début de l'évaluation, soit le 4 février 1983, ACE a présenté un deuxième rapport contenant d'autres documents à l'appui de ses allégations; ce rapport a été envoyé directement au président intérimaire de la Commission.

Assessment of CN's costs was undertaken by the staff of the Rail Economic Analysis Branch (hereinafter REA) of the R.T.C. Following initiation of the assessment, ACE, on February 4, 1983 sent a second submission containing further documentation to support their allegations, this time directly to the then Acting President of the Commission.

DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE

CONDUCT OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION

Une évaluation préliminaire du relevé des coûts du CN a été faite assez rapidement en raison du fait qu'ACE avait déjà subi de lourdes pertes et que sa situation financière s'était aggravée. Au début de l'enquête, la DAECF a relevé certains problèmes majeurs liés à l'établissement des coûts. Comme ces problèmes ne pouvaient être résolus à court terme, plusieurs rencontres ont été tenues avec les spécialistes en établissement des coûts du CN. À la suite de ces rencontres, la société ferroviaire a dû déposer une nouvelle requête en utilisant certains critères pour l'établissement des coûts précisés par le personnel de la Commission.

A preliminary evaluation of CN's cost submission was conducted with some urgency due to the losses being incurred by ACE and its worsening financial position. Early in the investigation a number of major costing problem areas were identified by REA. As resolution of these problems could not be undertaken in the short run, several meetings were held with CN costing personnel following which the railway was requested to re-file the submission using certain costing criteria specified by Commission staff.

Le CN a présenté cette requête le 28 février 1983 et, le 14 avril de la même année, la Commission a fait parvenir son rapport au ministre des Transports. À la suite d'une comparaison entre le tarif et les coûts calculés par le Comité, les taux de treize des quarante et un mouvements de conteneurs évalués et de

CN's second submission was sent February 28, 1983. The Commission's report was sent to the Minister of Transport on April 14, 1983. Thirteen of the forty-one container movements costed were determined to be non-compensatory when the tariff was compared to the Committee's cost determination. Two of the

deux des trente et un mouvements de wagons couverts évalués ont été jugés non compensatoires.

ENQUÊTE SUPPLÉMENTAIRE

À la fin d'avril 1983, le C.T.C.F. a décidé, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, de mener une autre enquête sur tous les taux de conteneurs mentionnés dans les états d'Atlantic Container. L'article 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui porte sur les taux non compensatoires à l'égard du transport de marchandises, se lit come suit:

> 277.(1) La Commission peut rejeter tout taux de transport de marchandises qu'elle estime, après enquête, n'être pas compensatoire.
>
> (2) Lorsque la Commission reçoit, par plainte ou autrement, des renseignements contenant une preuve *prima facie* qu'un taux de transport de marchandises indiqué dans un tarif déposé à la Commission n'est pas compensatoire, elle doit mener une enquête pour déterminer si ce taux est compensatoire et, dans tout autre cas, la Commission peut, de son propre chef, mener une telle enquête.

En attendant les résultats de cette autre enquête, le Comité s'est fondé sur les résultats de l'enquête préliminaire pour rendre, le 6 mai 1983, une ordonnance par laquelle il rejetait certains tarifs et obligeait le CN à déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires. Les dispositions de l'ordonnance étaient provisoires, c'est-à-dire qu'elles devaient s'appliquer jusqu'à ce que tous les taux que l'on affirmait être non compensatoires fassent l'objet d'une étude complète.

L'enquête supplémentaire concernait 177 mouvements de conteneurs en provenance de divers points de la partie continentale et à destination de certains endroits à Terre-Neuve et couvrait moins de 20 des 41 mouvements de conteneurs initialement examinés. En réponse à la demande du C.T.C.F. du 6 mai 1983, de déposer des nouveaux taux fondés sur les critères d'établissement des coûts de la DAECF,

thirty-one box car movements costed were also determined to be non-compensatory.

EXTENSION OF THE INVESTIGATION

In late April, 1983 the R.T.C., under the authority granted to it by section 277 of the *Railway Act*, decided to undertake a further investigation into all container rates included in Atlantic Container's submissions. Section 277 of the *Railway Act*, dealing with non-compensatory freight rates, states as follows:

> 277.(1) The Commission may disallow any freight rate that after investigation the Commission determines is not compensatory.
>
> (2) Where the Commission receives information by way of a complaint or otherwise containing *prima facie* evidence that a freight rate shown in a tariff filed with the Commission is not compensatory, the Commission shall conduct an investigation to determine if such rate is compensatory, and in any other case the Commission may, of its own motion conduct such an investigation.

Pending results of this further investigation, the Committee, on May 6, 1983, acting on the results of the preliminary investigation, issued an Order disallowing certain tariffs and ordering CN to file new rates at compensatory levels. The provisions of the Order were stated to be interim, pending a full investigation of all the rates alleged to be non-compensatory.

The extended investigation encompassed 177 container movements from mainland points to various locations in Newfoundland and included less than 20 of the original 41 container movements. In response to the R.T.C.'s May 6, 1983 request for further costing using REA costing criteria, CN made a further submission on June 16, 1983. Thirty of the 177 movements costed were determined to be non-compensatory.

le CN a présenté un autre état le 16 juin 1983. Les taux de 30 des 177 mouvements calculés ont été jugés non compensatoires.

Le 3 août 1983, le C.T.C.F. a rendu une deuxième ordonnance en vertu de laquelle il rejetait les tarifs non compensatoires et ordonnait au CN de déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires. Les prescriptions de cette ordonnance étaient aussi de nature provisoire.

Par la suite, les spécialistes en établissement des coûts du CN ont été appelés à fournir de nombreux renseignements au personnel de la DAECF dans le cadre de diverses réunions que les deux groupes ont tenues et la DAECF a subséquement élaboré une méthode d'établissement des coûts pour le trafic de conteneurs. La façon dont la DAECF a évalué les méthodes d'établissement des coûts du CN et les méthodes qu'elle propose sont décrites dans un document en date du 10 juillet 1984 qui a été rédigé par M. C.E. Gowan et qui s'intitule *Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation.* Selon cette étude, 152 des 177 taux échantillonnés n'étaient pas compensatoires. Le CN a formulé ses commentaires au sujet de ce rapport dans une lettre adressée au C.T.C.F. le 23 juillet 1984.

Le CN a formulé d'autres commentaires dans un document produit le 7 août 1984. Après avoir étudié le rapport de la DAECF et les comentaires de CN, le C.T.C.F. a appliqué une méthode d'établissement des coûts qui a entrainé le rejet de 44 taux de conteneurs en vertu d'une ordonnance provisoire en date du 10 octobre 1984. Tout comme dans le cas des deux ordonnances précédentes, le CN a été contraint de déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires.

LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE ET LA DIVULGATION DES COÛTS

Après avoir vainement tenté d'obtenir des renseignements directement de CN au sujet du calcul des coûts au milieu de l'année 1983, ACE a demandé au C.T.C.F., le 7 octobre 1983, d'ordonner au CN de divulguer certains renseignements concernant ses coûts. À la mi-novembre, une réunion a été convoquée à ce sujet au bureau de la Commission situé à Hull (Québec). Des membres du personnel du CN et

On August 3, 1983 a second Order was issued by the R.T.C. disallowing the non-compensatory tariffs and ordering CN to file new rates at compensatory levels. The provisions of the second Order were also stated to be interim.

Following a series of meetings between REA staff and CN costing staff through which considerable information was requested by REA and supplied by CN, REA developed a costing procedure for the container traffic. REA's evaluation of CN's costing methods as well as REA's proposed costing methods are contained in a July 10, 1984 document entitled *Report on CN Newfoundland Container Rates Investigation* by Mr. C.E. Gowan. The study concluded that 152 of the 177 rates sampled were non-compensatory. CN's comments on the staff report were filed with the R.T.C. in a July 23, 1984 letter.

CN filed further comments on August 7, 1984. Upon considering the REA report and CN's comments, the R.T.C. implemented a cost method which resulted in 44 container rates being disallowed in an October 10, 1984 interim Order. As with the previous two orders CN was required to file new rates at compensatory levels.

THE HEARING PROCESS AND COST DISCLOSURE

Following unsuccessful attempts to acquire costing information directly from CN during mid-1983, ACE applied to the R.T.C. on October 7, 1983 for disclosure of certain information regarding the costs of CN. In mid-November a meeting was convened at the Commission in Hull, Quebec to discuss the disclosure issue. In attendance were CN staff and R.T.C. staff as well as several interested

du C.T.C.F. ainsi que des représentants de diverses parties intéressées, dont ACE, ont assisté à cette réunion mais celle-ci s'avéra également sans succès en vue d'obtenir la divulgation des données sur le calcul des coûts. Suite à cette réunion, le C.T.C.F. toutefois a décidé de divulguer les motifs des ordonnances provisoires qu'il avait rendues.

Au milieu de juin 1984, le C.T.C.F. a informé les parties de son intention de convoquer une audience publique le 26 juillet 1984 afin d'étudier la requête d'ACE. Lors de cette audience, le rapport de la DAECF ainsi que les commentaires écrits de CN en date du 23 juillet 1984 ont été remis aux parties intéressées, sauf les annexes de ces documents, qui comportent des données confidentielles. En outre, les participants ont été informés du fait que le C.T.C.F. avait l'intention de tenir une audience au sujet des méthodes d'établissement des coûts pour le trafic de conteneurs de Terre-Neuve.

Dans une lettre du 30 août 1984, le CN a souligné qu'il s'était déjà

> (traduction) (...) objecté vivement à la divulgation de renseignements sur le calcul des coûts (...)

et du fait que la société ferroviaire

> (...) ne voulait pas être contrainte de discuter et de divulguer publiquement des questions relatives aux prévisions sur le trafic, à la politique d'établissement des prix et à la stratégie de commercialisation, lesquelles sont au coeur du litige, dans la mesure où cette divulgation et ces discussions pourraient entraver considérablement les activités commerciales du Canadien National et nuire à la société ferroviaire.

L'audience publique, qui a débuté le 25 octobre 1984 à St. John's (Terre-Neuve), a été convoquée

> ...afin d'étudier les pièces déposées par les parties intéressées au sujet d'une méthode d'établissement des coûts appropriée pour le mouvement du trafic des conteneurs du CN entre le continent et Terre-Neuve.

La Direction de l'analyse économique des chemins de fer de la Commission, la Commission

parties including ACE. This meeting was also unsuccessful in obtaining the release of cost data. After that meeting however, the R.T.C. decided to release its reasons for the interim orders.

In mid-June 1984 the R.T.C. gave notice that it intended to convene a public hearing on July 26, 1984 to consider ACE's application. At that hearing the REA report and CN's July 23, 1984 comments were released to interested parties. The appendices to these documents were not released as they contain confidential information. At that hearing the participants were advised that the R.T.C. intended to hold a hearing concerning costing methods for Newfoundland container traffic.

In an August 30, 1984 letter to the R.T.C., CN noted its previous

> ... vehement opposition to disclosure of cost information ...

and the fact that the railway was

> ... strongly opposed to discussing, divulging and supporting in a public forum the matters of traffic projections, pricing policy and marketing strategy which are to the core of the case, inasmuch as this would result in most serious prejudice and irreparable harm to Canadian National's commercial activities.

The public hearing which commenced on October 25, 1984 in St. John's, Newfoundland was convened

> ... to consider submissions from interested parties on the issue of an appropriate costing methodology for the movement of CN's container traffic between the mainland and Newfoundland.

Evidence was presented by the Rail Economic Analysis Branch of the Commission,

des transports des provinces de l'Atlantique, l'Association canadienne du camionnage et l'*Atlantic Provinces Trucking Association* ont présenté une preuve.

Le 29 octobre 1984, des plaidoiries ont été entendues à Montréal (Québec) au sujet de la divulgation des coûts.

Le principal argument invoqué par ACE est le fait que, pour que sa participation à l'enquête soit significative, elle devait avoir accès aux données confidentielles sur le calcul des coûts. Si la Commission décidait de mener une enquête "à huis clos" afin de protéger le caractère confidentiel des données, ACE ne s'objecterait pas, pourvu que les avocats et les conseillers appropriés puissent participer.

L'avocat des associations de camionnage et le représentant du gouvernement du Québec ont appuyé la position d'ACE à l'égard de la divulgation des coûts.

Quant au CN, il s'est objecté à la divulgation s'appuyant sur le fait qu'il s'agissait de donnés confidentielles, que leur divulgation n'était pas dans l'intérêt public et qu'elle causerait des dommages considérables à la compagnie. Lorsqu'il a été interrogé au sujet de la position du CN concernant l'article 15 des *Règles générales de la Commission* relatives aux audiences "à huis clos", l'avocat du CN a déclaré ce qui suit: "(...) nous ne nous objectons pas à une audience à huis clos telle que vous décrivez en vertu de l'article 15."

Le panel a donc décidé que les renseignements devraient être divulgués lors d'une audience "à huis clos", sous réserve de certaines conditions. Cette façon de procéder permettrait ainsi aux parties intéressées et admissibles de présenter leurs commentaires sur les données du CN tout en protégeant le caractère confidentiel de ces dernières.

Malgré sa déclaration faite la journée précédente au sujet de l'audience "à huis clos", le CN a réagi à cette décision en informant le Comité qu'il porterait celle-ci en appel devant la Cour d'appel fédérale.

the Atlantic Provinces Transportation Commission, the Canadian Trucking Association and the Atlantic Provinces Trucking Association.

On October 29, 1984 in Montreal, Quebec, argument was heard concerning the cost disclosure issue.

The main thrust of ACE's argument was that in order to meaningfully participate in the hearing it was essential to have access to the confidential costing data. If the Commission were to decide to conduct an "in camera" hearing to protect the confidentiality of the information, ACE would not object, providing that counsel and appropriate advisors would be able to participate.

Counsel for the trucking associations and the representative from the Government of the Province of Quebec supported the ACE position in favour of cost disclosure.

CN's position was that it opposed disclosure on the grounds that the information was confidential, that the release of such information would not be in the public interest and that disclosure would create substantial harm to CN. When questioned about CN's position regarding section 15 of the "*General Rules of the Commission*" relating to "in camera" hearings, counsel for CN stated that, "... we have no objection to a hearing in camera which you describe under Sub. 15."

The panel's ruling was that, subject to certain conditions, the information should be released at an "in camera" hearing. This procedure would thus permit interested eligible parties to comment on the CN data while at the same time safeguarding its confidentiality.

Notwithstanding its statement the previous day regarding an "in camera" hearing, CN's reaction to the ruling was to advise the Committee that they would appeal to the Federal Court of Appeal.

On a donc procédé, de la façon la plus détaillée possible, à la présentation de la preuve d'ACE, sans toutefois divulguer aucun renseignement confidentiel.

Nonobstant l'appel du CN, le C.T.C.F. a rendu, le 21 décembre 1984, une quatrième ordonnance provisoire dans laquelle il concluait que:

> (...) l'enquête de la Commission et la preuve recueillie au cours de l'audience publique ont démontré que les taux compris dans les articles de tarifs énumérés à l'annexe 1 de la présente ordonnance sont manifestement au-dessous des niveaux compensatoires et non conformes aux prescriptions de l'article 276 de la *Loi* (...)

et que:

> (...) dans l'intérêt public, le rejet des taux jugés être au-dessous des niveaux compensatoires ne devrait pas être retardé.

En vertu de l'ordonnance, 131 des 177 taux de l'échantillon étaient rejetés et le CN était tenu de déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires dans les 21 jours de la date de l'ordonnance. Le CN devait également suivre la même méthode de calcul des coûts pour tous les autres mouvements de conteneurs faisant l'objet de certains tarifs précisés. Dans le cas de tous les taux jugés inférieurs aux niveaux compensatoires, le CN devait déposer de nouveaux taux compensatoires dans les 60 jours de la date de l'ordonnance.

Le 10 janvier 1985, le CN a présenté au Comité de révision de la C.C.T. une requête en révision de l'ordonnance rendue par le C.T.C.F., le 21 décembre 1984.

Le 11 janvier 1985, le CN a demandé au C.T.C.F. de suspendre l'exécution de l'ordonnance du 21 décembre 1984.

Le 11 janvier 1985, le CN a également présenté une requête au Gouverneur général en Conseil au sujet de cette ordonnance.

Le C.T.C.F. a étudié la demande de suspension de l'ordonnance de CN; cependant,

The hearing then proceeded as far as possible without disclosure of confidential information by taking evidence from ACE.

Notwithstanding CN's appeal, the R.T.C. issued a fourth interim Order on December 21, 1984 in which it was concluded that

> ... the Commission's investigation and the evidence adduced through the public hearing has resulted in the determination that rates contained in tariff items as identified in Schedule 1 to this order are clearly below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Act* ...

and that

> ... in the public interest, disallowance of rates determined to be below compensatory levels should not be delayed.

The Order disallowed 131 of the 177 rates in the sample and ordered CN to file new rates at compensatory levels within 21 days from the date of the Order. CN was further ordered to apply the same costing methodology to all other container movements in certain specified tariffs. For all rates determined to be below compensatory levels CN was to file new compensatory rates within 60 days from the date of the Order.

On January 10, 1985 CN applied to the Review Committee of the C.T.C. for a review of the R.T.C.'s December 21, 1984 Order.

On January 11, 1985 CN applied to the R.T.C. for a stay of execution for the December 21, 1984 Order.

On January 11, 1985 CN also petitioned the Governor General in Council regarding that Order.

The R.T.C. considered CN's application for a stay of execution for the Order, however, in

dans un télex en date du 4 février 1985, le Comité a informé le CN de sa décision en ces termes:

> (traduction) La suspension de l'*ordonnance n° R-37611* aurait pour effet de permettre au CN de continuer à appliquer des taux non compensatoires, ce qui causerait des dommages financiers importants aux concurrents du CN, y compris Atlantic Container Express Inc. Par conséquent, le Comité ne peut accorder la demande de suspension du CN.

Le 13 février 1985, le Comité de révision a rejeté la requête en révision du CN, concluant que l'ordonnance du C.T.C.F. en date du 21 décembre 1984 n'était pas révisable.

La décision concernant la requête que le CN avait présentée au Gouverneur général en Conseil a été rendue le 19 février 1985, en vertu de l'*ordonnance du Conseil privé n° 1985-575*. Cette ordonnance avait pour effet de suspendre les augmentations de taux ordonnées par le C.T.C.F. jusqu'à ce que ce dernier procède à "(...) une enquête d'ensemble et exhaustive sur la question des taux compensatoires (...)".

La Cour d'appel fédérale a entendu l'appel du CN concernant la question de la divulgation des coûts le 19 juin 1985, à Toronto. Après avoir entendu le témoignage de CN, la Cour a décidé de rejeter l'appel du CN avant même d'entendre les arguments de la Commission et d'ACE.

L'audience du C.T.C.F. a repris le lundi 9 septembre 1985 et s'est poursuivie jusqu'au 13 septembre pour prendre fin les 27 et 28 septembre 1985. Elle comportait des séances publiques à Montréal, Corner Brook et St. John's ainsi que des séances "à huis clos" à Montréal.

SÉANCES "À HUIS CLOS"

Le 27 août 1985, afin d'accélérer le déroulement de l'audience, le C.T.C.F. a mis à la disposition des parties intéressées et admissibles des copies des documents confidentiels.

Des séances "à huis clos" se sont tenues les 9, 12, 13 et 27 septembre 1985, afin que les parties procèdent à une étude complète des aspects

a February 4, 1985 telex the Committee advised CN that,

> The effect of staying *Order No. R-37611* would be to allow CN to continue to charge non-compensatory rates. That would cause significant financial harm to CN's competitors, including Atlantic Container Express Inc. Accordingly, the Committee is not prepared to grant CN's application for a stay.

The Review Committee rendered its Decision concerning CN's application for review on February 13, 1985 wherein it concluded that the December 21, 1984 R.T.C. Order was not reviewable and therefore denied CN's application.

The decision on CN's petition to the Governor General in Council was issued on February 19, 1985 through *Privy Council Order No. 1985-575*. That Order had the effect of suspending the R.T.C. ordered rate increases until such time as the R.T.C. concluded "... a full and comprehensive investigation of the compensatory rate issue ..."

In Toronto, on June 19, 1985, the Federal Court of Appeal heard CN's appeal on the cost disclosure issue. After hearing CN the Court decided it was unnecessary to hear from either the Commission or ACE before dismissing CN's appeal.

The R.T.C. hearing resumed the week of September 9 to 13 and was concluded on September 27 and 28, 1985. It consisted of public sessions in Montreal, Corner Brook and St. John's as well as "in camera" sessions in Montreal.

"IN CAMERA" SESSIONS

To expedite the hearing process, the R.T.C., on August 27, 1985, made available copies of the confidential documentation to eligible interested parties.

"In camera" sessions were held on September 9, 12, 13 and 27, 1985 to fully investigate the important areas of costing and

importants de l'établissement des coûts et de la commercialisation. Seules les parties jugées admissibles selon les critères du Comité ont été autorisées à assister à ces séances.

Au cours des parties de l'audience qui se sont déroulées à "huis clos", le CN a présenté beaucoup d'autres données détaillées qui ont fait l'objet d'un contre-interrogatoire serré de la part des diverses parties. Après l'audience, les parties ont dû remettre tous les documents confidentiels produits comme pièces ou distribués par la Commission, ainsi que les copies des volumes confidentiels de la transcription et les documents de travail.

Dans la présente décision, nous avons résumé les renseignements divulgués au cours des séances "à huis clos", afin de donner au lecteur un bon aperçu des questions discutées, des facteurs étudiés et des motifs sous-jacents à la présente décision. Tout comme le rapport du personnel de la DAECF en date du 10 juillet 1984, la présente décision porte sur l'établissement des coûts et la commercialisation, mais aucun renseignement confidentiel n'y est dévoilé.

MOUVEMENT TYPIQUE DES CONTENEURS

Dans les pages suivantes de la présente décision, il est question à maintes reprises de la preuve reliée aux diverses composantes des coûts et de la façon dont il faut utiliser cette preuve pour déterminer une méthode appropriée à suivre afin de calculer les coûts du trafic de conteneurs. Voici donc une description d'un mouvement typique de conteneurs qui permet de faire le lien entre la manutention physique du conteneur et les diverses composantes des coûts.

Dans le cas d'un conteneur chargé qui provient de la partie continentale et est transporté à Terre-Neuve, le cycle commence lorsqu'un conteneur vide se trouvant dans un châssis de bogie est transporté depuis le terminus ferroviaire du continent vers l'expéditeur pour le chargement. Lorsque le chargement est terminé, le conteneur et le châssis sont retournés à la gare de triage des conteneurs. Cette manoeuvre est appelée l'opération de ramassage et de livraison, ou simplement l'opération R & L.

marketing. Only those parties determined to be eligible under the Committee's guidelines were authorized to attend these sessions.

During the "in camera" portions of the hearing CN introduced considerable additional detailed data which formed the focal point for extensive cross-examination by the various parties. All confidential material entered as exhibits or distributed by the Commission plus copies of the confidential volumes of the transcript and all working papers were all collected from the various parties after the hearing.

Information dealt with during the "in camera" sessions has been incorporated into this decision to provide a meaningful overview and understanding of the matters discussed, factors considered and subsequent rationale for this Decision. As in the case of the July 10, 1984 REA staff report, this Decision has dealt with costing issues and marketing information without revealing specific confidential data.

TYPICAL CONTAINER MOVEMENT

In many of the subsequent sections of this Decision, evidence and discussion of this evidence relate to specific cost components and how they should be dealt with in determining an appropriate costing method for the container traffic. The following description of a typical container movement is provided to relate the physical handling of the container to the various cost components.

For a loaded container moving from the mainland to a Newfoundland destination, the cycle commences when an empty container on a truck chassis is delivered from the mainland rail terminal to the shipper for loading. Once loading is completed the container and chassis are returned to the container yard. This handling is called the pick-up and delivery operation or simply P & D.

À la gare de triage des conteneurs, le conteneur est transbordé du châssis de bogie à un wagon porte-conteneurs à l'aide d'un appareil de levage des conteneurs. Le mouvement du conteneur à l'intérieur de la gare de triage des conteneurs est appelé manutention au terminus. Le déplacement du wagon plat et du conteneur depuis la gare de triage des conteneurs du continent jusqu'à North Sydney (Nouvelle-Écosse) constitue le transport ferroviaire sur le continent.

À North Sydney, la manutention devient la responsabilité de CN Marine. Le conteneur est transbordé du wagon à un châssis portuaire et placé à l'aide d'un tracteur sur le traversier destiné à Port aux Basques (Terre-Neuve). À Port aux Basques, le châssis de terminal portuaire est déchargé à l'aide d'un tracteur. Le conteneur est ensuite transbordé du châssis portuaire sur un wagon plat de Terre-Neuve. Les frais engagés par CN Marine pour ces manoeuvres correspondent au coût des opérations maritimes.

Le transport ferroviaire à Terre-Neuve depuis Port aux Basques jusqu'au terminus ferroviaire de Terre-Neuve relève de TerraTransport. Au terminus ferroviaire, on procède à une autre manoeuvre portuaire lorsque le conteneur est transbordé du wagon à un châssis de bogie. D'autres frais R & L sont engagés lorsque le conteneur est livré au consignataire pour le déchargement. Par la suite, le conteneur vide est soit envoyé directement au terminus ferroviaire pour être retourné au continent, ou bien il est à nouveau chargé de marchandises avant de quitter Terre-Neuve.

Le résumé qui précède est une description générale du mouvement typique de conteneurs. Cependant, ce cycle peut faire l'objet de plusieurs variations.

CONDITIONS DE L'UNION

Au cours de l'audience publique d'octobre 1984, on a discuté brièvement des *Conditions de l'Union* en vertu desquelles Terre-Neuve s'est jointe au Canada.

Dans une lettre adressée au C.T.C.F. en date du 11 juillet 1985, le CN a abordé cette question et recommandé au Comité de se prononcer sur ce

At the container yard the container is removed from the truck chassis by a container lift unit and placed on a mainland container flat car. Movement of the container within the container yard is designated as terminal handling. The movement of the rail car and container from the mainland container yard to North Sydney, Nova Scotia constitutes the mainland rail-haul.

At North Sydney the handling becomes the responsibility of CN Marine. The container is removed from the rail car, placed on a port chassis and moved by a tractor unit onto the ferry destined for Port aux Basques, Newfoundland. At Port aux Basques the port chassis is unloaded by a tractor unit from the ferry. The container is then unloaded from the port chassis and placed on a Newfoundland flat car. The handling by CN Marine has been identified as the marine cost.

The Newfoundland rail-haul from Port aux Basques to the rail terminal on Newfoundland is the responsibility of TerraTransport. At the rail terminal the container again incurs terminal handling when it is unloaded from the rail car onto a truck chassis. P & D costs are again incurred for delivery to the consignee for unloading. The empty container on the chassis is then either forwarded directly to the rail terminal for return to the mainland or it is reloaded with traffic from Newfoundland.

Whereas the foregoing is a general description of a typical container movement, there are in reality a number of variations to this cycle.

TERMS OF UNION

During the October 1984 public hearing, the *Terms of Union* under which Newfoundland joined Canada were discussed but not extensively.

By letter to the R.T.C. dated July 11, 1985, CN addressed the *Terms of Union* and urged the R.T.C. to decide this matter as a preliminary

point de droit avant de poursuivre l'audience publique. Le 9 août 1985, le Comité a informé le CN du fait qu'il étudiait cette question des *Conditions de l'Union* pendant l'audience.

Come il s'agit d'une question complexe qui a été longuement discutée, nous présentons toute la preuve qui s'y rapporte ainsi que nos conclusions à ce sujet avant d'aborder le reste de la preuve et les autres questions soulevées à l'audience.

Introduction

Le 9 septembre 1985, le CN a présenté à Montréal (Québec) une plaidoirie verbale concernant la question des *Conditions de l'Union* et a demandé au Comité de se prononcer à ce sujet par voie de requête préliminaire en vertu de la Règle 33 des *Règles générales de la Commission*. Les autres parties ont ensuite eu la possibilité de présenter leurs requêtes sur cette question. Le panel a décidé de ne pas considérer la requête du CN comme une question de droit préliminaire et de se prononcer sur cette question des *Conditions de l'Union* lorsque toutes les preuves de la cause auront été entendues et que la portée des diverses interprétations de ces *Conditions de l'Union* sur le calcul des coûts aura été entièrement expliquée.

Au cours de l'audience de septembre 1985, il est devenu évident qu'il fallait déterminer le sens des *Conditions de l'Union* afin d'établir une méthode appropriée à suivre pour le calcul des coûts du mouvement des conteneurs du CN en provenance et à destination de Terre-Neuve.

Les clauses pertinentes des *Conditions de l'Union*, soit les clauses 31 et 32, se lisent comme suit:

31. À la date de l'Union ou aussitôt que possible après cette date, le Canada prendra à son compte les services ci-après énumérés et, à compter de la date de l'Union, libérera la province de Terre-Neuve des frais publics subis à l'égard de chaque service absorbé, savoir:

a) Le chemin de fer de Terre-Neuve, y compris le service de vapeurs et autres services maritimes;

question of law before proceeding further with the resumption of the public hearing. On August 9, 1985, the Committee advised CN that it could address the *Terms of Union* issue during the course of the hearing.

As the *Terms of Union* issue is complex and very lengthy it has been dealt with in its entirety from evidence through to findings, before addressing all the other evidence and issues raised at the hearing.

Introduction

On September 9, 1985 in Montreal, Quebec CN presented oral argument concerning the *Terms of Union* issue and requested a ruling on the matter by preliminary motion under Rule 33 of the Commission's *General Rules*. The other parties were then given the opportunity to make submissions on this question. The Panel decided not to treat CN's motion as a preliminary question of law, but to reserve its decision on the whole matter of the *Terms of Union* until all of the evidence in the case had been heard and the costing significance of the various interpretations of the *Terms of Union* had been fully explained.

During the course of the September 1985 hearing, it became clear that a resolution of the meaning of the *Terms of Union* was essential to the establishment of an appropriate costing methodology for the movement of CN's containers to and from Newfoundland.

The relevant portions of the *Terms of Union*, being Terms 31 and 32, are set out below:

31. At the date of Union, or as soon thereafter as practicable, Canada will take over the following services and will as from the date of Union relieve the Province of Newfoundland of the public costs incurred in respect of each service taken over, namely,

(a) the Newfoundland Railway, including steamship and other marine services;

b) Le Newfoundland Hotel, si le gouvernement de la province de Terre-Neuve le demande dans les six mois à compter de la date de l'Union;
c) Le service postal et les services télégraphiques et téléphoniques d'État;
d) L'aviation civile, y compris l'aéroport de Gander;
e) Les douanes et l'accise;
f) La défense;
g) La protection et l'encouragement de la pêche et l'exploitation des services de boëtte;
h) Les levés géologiques, topographiques, géodésiques et hydrographiques;
i) Les phares, signaux de brume, bouées, balises et autres ouvrages et services publics d'aide à la navigation et à la marine marchande;
j) Les hôpitaux maritimes, le service de quarantaine et le soin des équipages naufragés;
k) Le réseau de radiodiffusion d'État; et
l) D'autres services publics analogues à ceux dont bénéficiera l'ensemble de la population du Canada à la date de l'Union.

32. (1) Le Canada maintiendra, selon le volume de trafic offert, un service de bateaux à vapeur pour le transport des marchandises et des passagers entre North Sydney et Port aux Basques; ce service, dès qu'une route pour véhicules à moteur aura été ouverte entre Corner Brook et Port aux Basques, assurera aussi, dans une mesure convenable, le transport des véhicules à moteur.

(2) Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire.

(3) Toute législation du Parlement du Canada accordant des taux spéciaux pour le transport à l'intérieur, à destination ou en provenance de la région maritime sera, dans la mesure appropriée, rendue applicable à l'île de Terre-Neuve.

Ce qui suit est un résumé des positions des parties relative à l'interprétation des *Conditions* précitées qui pourraient s'appliquer dans le contexte de la présente enquête.

(b) The Newfoundland Hotel, if requested by the Government of the Province of Newfoundland within six months from the date of Union;
(c) postal and publicly owned telecommunication services;
(d) civil aviation, including Gander Airport;

(e) customs and excise;
(f) defence;
(g) protection and encouragement of fisheries and operation of bait services;
(h) geological, topographical, geodetic, and hydrographic surveys;
(i) lighthouses, fog alarms, buoys, beacons, and other public works and services in aid of navigation and shipping;

(j) marine hospital, quarantine, and the care of shipwrecked crews;

(k) the public radio broadcasting system; and
(l) other public services similar in kind to those provided at the date of Union for the people of Canada generally.

32. (1) Canada will maintain in accordance with the traffic offering a freight and passenger steamship service between North Sydney and Port aux Basques, which, on completion of a motor highway between Corner Brook and Port aux Basques, will include suitable provision for the carriage of motor vehicles.

(2) For the purpose of railway rate regulation the Island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and through-traffic moving between North Sydney and Port aux Basques will be treated as all-rail traffic.

(3) All legislation of the Parliament of Canada providing for special rates on traffic moving within, into, or out of, the Maritime region will, as far as appropriate, be made applicable to the Island of Newfoundland.

What follows is an outline of the positions of the parties on the interpretation of these *Terms* as they might apply in the context of the present investigation.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

M. Cantin a comparu pour le CN afin de soumettre des commentaires sur l'interprétation appropriée et la portée juridique des *Conditions de l'Union*.

M. Cantin a rappelé que, lorsque Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération, les conditions de cette union comprenaient des promesses de baisse des taux, le paiement de certains coûts par le gouvernement du Canada et des mesures de protection relatives aux structures tarifaires futures du transport ferroviaire. Ces conditions font partie des *Conditions de l'Union* et, de l'avis du CN, elles signifient que le régime de concurrence qui prévaut ailleurs au Canada ne s'applique pas de la même façon à Terre-Neuve.

Le CN a soumis ses commentaires sur les *Conditions de l'Union* sous forme alternative. D'une part, M. Cantin a fait valoir que les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquaient pas au trafic ferroviaire en provenance et à destination de Terre-Neuve. Tel étant le cas, le Comité n'avait pas la compétence voulue pour résoudre le litige concernant les coûts et taux en vertu de l'article 276. Cependant, le CN n'a pas nié le mandat d'enquêter cette question conféré au Comité par le ministre des Transports. D'autre part, le procureur du CN a soumis que, si l'article 276 s'appliquait, il fallait l'interpréter de façon compatible avec les *Conditions de l'Union*.

Selon M. Cantin, les articles 276 et 277 régissent les taux compensatoires minimums relatifs aux taux dont il est question aux articles suivants de la *Loi sur les chemins de fer*: "Transport, taxes et tarifs" (article 262), "Tarifs - dispositions générales" (article 268) et "Tarifs des marchandises" (article 274). Aux articles 276 et 277, l'expression "Taux de transport de marchandises" est utilisée, tandis que les mots "taxe" et "tarif" sont interchangeables en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*. Selon le CN, ces dispositions constituent la "réglementation des tarifs" sous sa forme actuelle en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*.

Dans les *Conditions de l'Union*, l'expression "réglementation des tarifs" est utilisée comme suit à la clause 32, paragraphe 2:

Canadian National Railway Company

Mr. Cantin appeared on behalf of CN and made submissions on the proper interpretation and legal significance of the *Terms of Union*.

By way of background, he stated that when Newfoundland entered into Confederation with Canada, the conditions for entry included promises of a lowering of rates, an absorption of costs by the Government of Canada and safeguards with respect to future rail rate structures. These conditions were incorporated into the *Terms of Union* and, in CN's view, they mean that the competition regime prevailing in other parts of Canada does not apply equally to Newfoundland.

CN's submission on the *Terms of Union* embraced one of two alternatives. First, Mr. Cantin asserted that sections 276 and 277 of the *Railway Act* do not apply to rail traffic to and from Newfoundland. That being so, the Committee does not have jurisdiction to rule on the cost and rate matters under section 276, although CN did not deny the mandate to investigate this matter given to the Committee by the Minister of Transport. Alternatively, counsel for CN took the position that if section 276 were applicable, then it must be interpreted in harmony with the *Terms of Union*.

He submitted that sections 276 and 277 govern minimum compensatory rates which relate to rate matters under the following headings: "Traffic, Tolls and Tariffs" which precedes section 262 of the *Railway Act*, "Tariffs - General Provisions" before section 268; and "Freight Tariffs" before section 274. Sections 276 and 277 use the expression "freight rate" and the expressions "toll" and "rate" are interchangeable under section 2 of the *Railway Act*. According to CN these provisions constitute the present form of "rate regulation" under the *Railway Act*.

The *Terms of Union* use the expression "rate regulation" in Term 32(2) as follows:

32(2) Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire.

Dans l'affaire *Attorney General of Newfoundland c. CNR* (1950), 64 C.R.T.C. 352 à 353, la Commission des transports a étudié le sens de la clause 32(2) et formulé les commentaires suivants (p. 353):

> (traduction) À notre avis, cette disposition législative comporte deux objectifs évidents: d'abord, faire de Terre-Neuve une partie de la région des Maritimes afin que la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* s'applique à Terre-Neuve pour le trafic de marchandises entre Terre-Neuve et le reste des Maritimes; ensuite, prévoir que le transport maritime entre North Sydney et Port aux Basques doit être considéré comme transport ferroviaire pour les fins de l'établissement des taux.

La Commission a étudié à nouveau cette disposition dans la cause de *Attorney General of Newfoundland c. CNR* (1951), 67 C.R.T.C. 353 (la *cause de 1951 concernant les taux de transport des marchandises à Terre-Neuve*). M. Cantin a cité les remarques que M. Wardrope, commissaire en chef adjoint, avait formulées au sujet des principales constatations de cette affaire (p. 357):

> (traduction) Contrairement à ce qu'affirme la société ferroviaire, je ne crois pas que l'inclusion en entier du sous-paragraphe (2) de la clause 32 et de la législation habilitante contenue à l'article 13 du *Statute Law Amendment (Newfoundland) Act* (Loi modifiant le droit statutaire de Terre-Neuve) visait uniquement à assurer l'application des avantages de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* à certains mouvements entre la partie continentale des Maritimes et l'île de Terre-Neuve. À mon avis, ces avantages sont entièrement accordés par le sous-paragraphe (3) de la clause 32 des *Conditions de l'Union* et par l'article 13 du *Statute Law Amendment (Newfoundland) Act* ainsi que par les mots suivants du sous-

32(2) For the purpose of railway rate regulation the Island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and through-traffic moving between North Sydney and Port aux Basques will be treated as all-rail traffic.

The Board of Transport Commissioners considered and commented on the meaning of Term 32(2) in the case of *Attorney General of Newfoundland v. CNR* (1950), 64 C.R.T.C. 352 at 353:

> We think that the obvious purpose of this subsection is: first, to make Newfoundland part of the Maritime region in order that Newfoundland may have the benefit of the *Maritime Freight Rates Act* in respect to all freight movements between points in Newfoundland and points in the rest of the Maritime region; and secondly, to provide that carriage by water between North Sydney and Port aux Basques is to be regarded as carriage by rail for rate-making purposes.

This provision was again considered by the Board in the 1951 case, *Attorney General of Newfoundland v. CNR* (1951), 67 C.R.T.C. 353 (the *1951 Newfoundland Freight Rates Case*). Mr. Cantin quoted Assistant Chief Commissioner Wardrope on the major findings of this case at page 357:

> I do not agree with the contention of the Railway that the specific reason for the inclusion of the whole of s.-s. (2) of s. 32 and the enabling legislation contained in s. 13 of the *Statute Law Amendment (Newfoundland) Act* was for the sole purpose of making certain that the benefits of the *Maritime Freight Rates Act* would be extended to preferred movements between the Maritime mainland and the Island of Newfoundland. In my opinion this benefit is fully achieved by all the language in s-s. (3) of s. 32 of the *Terms of Union* and s. 13 of the *Statute Law Amendment (Newfoundland)* plus the words in s-s. (2) of s. 32 "and through-traffic moving between North Sydney and Port aux Basques will be treated as all-rail traffic".

paragraphe (2) de la clause 32: "et le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire".

Je suis également d'avis que, en l'absence de traversiers, le fait de considérer le transport entre North Sydney et Port aux Basques comme du transport ferroviaire visait, entre autres choses, à assurer l'application de taux raisonnables et comparables pour le transport de North Sydney à Port aux Basques.

Il me reste donc à étudier de façon distincte les mots introductifs du sous-paragraphe (2) de la clause 32. Ces mots ne sont pas essentiels pour assujettir Terre-Neuve à une réglementation tarifaire semblable à celle des autres provinces Maritimes. Les avantages de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* ont été entièrement accordés à Terre-Neuve. Même en l'absence de ces mots, la société ferroviaire, qui devait assurer la gestion et l'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve, serait assujettie à la même réglementation que celle des autres provinces Maritimes. À mon avis, ces mots signifient que, malgré certaines circonstances et conditions différentes et défavorables qui prévalent à Terre-Neuve, cette province doit être traitée sur un pied d'égalité avec les autres provinces Maritimes quant à l'ensemble des taux en vigueur.

M. Cantin a ensuite soutenu que les *Conditions de l'Union* ne constituaient pas seulement une loi interne; pour reprendre les propos de M. Wardrope, elles représentent (p. 355) "(...) l'expression écrite d'une entente entre deux gouvernements souverains. À ce titre, elles doivent être interprétées d'une façon plus libérale et plus large que les autres lois; cependant, il faut se rappeler que la question consiste à savoir, non pas ce que le législateur voulait peut-être dire, mais plutôt ce qui a réellement été dit". La Commission a décidé que "(...) en tant que *Loi spéciale*, les *Conditions de l'Union* l'emportent sur toute autre disposition à l'effet contraire de la *Loi sur les chemins de fer* (...)". M. Cantin a fait remarquer que cette interprétation judiciaire était conforme au paragraphe 1 de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui se lit comme suit:

I further believe that, in the absence of car ferries, the treating of traffic between North Sydney and Port aux Basques as rail traffic, apart from other purposes, is to provide an extension of a reasonable and comparable mainland rate from North Sydney to Port aux Basques.

This then leaves the opening words in s-s. (2) of s. 32 for separate and distinct consideration. They are not essential to bring Newfoundland under the same form of rate regulation as other Maritime Provinces. The benefits of the *Maritime Freight Rates Act* have been fully provided for. The Railway entrusted with the management and operation of the Newfoundland railway, would be subject to the same regulation without the use of these words as they are in other Maritime Provinces. In my opinion they must then mean that notwithstanding certain dissimilar, disadvantageous circumstances and conditions pertaining to Newfoundland, this Province is to be included rate-wise in the Maritime region on a general level of rates similar to the other Maritime Provinces.

Mr. Cantin went on to submit that the *Terms of Union* are not simply domestic law but, to quote Assistant Chief Commissioner Wardrope again at 355, they represent "...the written expression of agreement between two sovereign Governments. As such, they merit perhaps a larger, more liberal and more comprehensive view than other statutes; bearing in mind nevertheless that the question is not what may have been intended but what has actually been said. The Board concluded that "... as a *Special Act*, the *Terms of Union* take precedence over any provisions of the *Railway Act* to the contrary ..." Mr. Cantin observed that this judicial interpretation is in accordance with subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* which stipulates:

> 52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Selon M. Cantin, s'il y a un conflit perçu ou possible entre l'interprétation des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* et du paragraphe 2 de la clause 32 des *Conditions de l'Union*, il faut suivre la règle d'interprétation statutaire que E.A. Driedger décrit comme suit à la page 169 de son ouvrage intitulé *Construction of Statutes*, (Butterworths: Toronto, 1980):

> (traduction) Jusqu'à maintenant, la seule intention présumée à l'égard de la répartition des pouvoirs législatifs était l'intention de ne pas outrepasser les pouvoirs accordés; par conséquent, lorsque des mots d'une loi avaient pour effet d'entraîner un abus de pouvoir du Parlement, il fallait réduire la portée de ces mots de façon à ce que le Parlement ne dépasse pas les limites de sa juridiction. Il semble maintenant nécessaire d'imputer une autre intention, dont la nature doit encore être clarifiée. Selon cette intention présumée, même si des mots d'une loi renvoient à des actes qui sont dans les limites du pouvoir du Parlement, il faut quand même restreindre la portée de ces mots de façon à tenir compte des pouvoirs constitutionnels du Parlement, même si cette restriction n'est aucunement exigée en vertu de la loi ou de son contexte.

Selon M. Cantin, la façon dont l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports* est rédigé et le fait que les objectifs de la politique nationale des transports sont restreints par les mots "(...) compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles (...)" indiquent bien que le Parlement a reconnu ses obligations constitutionnelles et la préséance des *Conditions de l'Union*. À l'appui de ses prétentions, M. Cantin a cité le paragraphe 6 de l'article 269 et le paragraphe 10 de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* et l'article 34 de la *Loi nationale sur les transports*. De l'avis de M. Cantin, ces dispositions indiquent qu'il faut dûment tenir compte de la Clause 32 lors de l'interprétation des articles de la *Loi sur les chemins de fer* relativement au transport et à l'exploitation de Terre-Neuve.

> 52.(1) The Constitution of Canada is the Supreme Law of Canada and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

He submitted that if there were a perceived or potential conflict between the interpretation of sections 276 and 277 of the *Railway Act* and Term 32(2) of the *Terms of Union*, then the following rule of statutory interpretation described by E.A. Driedger at page 169 in *Construction of Statutes*, (Butterworths: Toronto, 1980) must be followed:

> Hitherto the only imputation of intention arising out of the division of legislative power has been an intention not to exceed jurisdiction, from which it follows that if words when given their scope would go beyond Parliament's jurisdiction their scope must be reduced as to keep Parliament within the bounds of its jurisdiction. Now it appears that there is to be imputed a further intention, the nature of which remains to be clarified, from which it is to follow that even if words when given their full scope are within Parliament's jurisdiction their scope must nevertheless be reduced in some way by reference to its constitutional powers notwithstanding that there is nothing in the Act or its context to compel such a reduction.

Mr. Cantin pointed to the wording of section 3 of the *National Transportation Act*, and its qualification of the objectives of the national transportation policy by the words "... having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements ...", as evidence that Parliament recognized its constitutional obligations and the precedence of the *Terms of Union*. For additional support on this point he referred to subsections 269(6) and 278(10) of the *Railway Act* and section 34 of the *Transport Act*. In his submission, these provisions meant that Term 32 should be given appropriate consideration in interpreting the *Railway Act* as it relates to Newfoundland traffic and operations.

L'avocat du CN a soumis qu'en édictant la clause 32, le législateur visait "(...) à obtenir une baisse des taux alors en vigueur pour le transport de Terre-Neuve de façon à ce que le niveau de ces taux soit généralement semblable à celui des taux en vigueur dans les autres provinces Maritimes", même si le coût d'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve et du service du Golfe représentait un lourd fardeau financier que l'usager des services ferroviaires ne pouvait supporter. Selon M. Cantin, l'alinéa a) de la clause 31 est explicite sur ce point:

> 31. À la date de l'Union ou aussitôt que possible après cette date, le Canada prendra à son compte les services ci-après énumérés et, à compter de la date de l'Union, libérera la province de Terre-Neuve des frais publics subis à l'égard de chaque service absorbé, savoir:
>
> a) Le chemin de fer de Terre-Neuve, y compris le service de vapeurs et autres services maritimes; (...).

M. Cantin a ensuite cité le rapport de 1947 intitulé *Report of Meetings between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada: Summary of Proceedings and Appendices* (rapport des réunions entre les délégués de la Convention nationale de Terre-Neuve et les représentants du gouvernement du Canada: Résumé des délibérations et annexes). À la page 68 de l'annexe VII (Partie II), le gouvernement du Canada s'est exprimé comme suit au sujet de la baisse des taux du transport de marchandises:

> (traduction) Sans une étude approfondie de la question, il est impossible de déterminer avec précision les conséquences découlant du fait que le service du chemin de fer de Terre-Neuve et le service de vapeurs sont confiés aux Chemins de fer nationaux du Canada, du moins sur le plan des taux du transport de voyageurs et de marchandises. Cependant, les conséquences suivantes sont probables:
>
> a) Compétence
>
> La compétence de la Commission des transports du Canada s'étendrait

Counsel for CN submitted that the legislative intent behind Term 32 "... was to secure for Newfoundland traffic a lowering of the then existing rate so as to put them 'on a general level of rates similar to the other Maritime Provinces' notwithstanding the fact that the cost of operating the Newfoundland Railway and the Gulf service represented a significant financial burden which could not be borne by the user of rail services." He quoted Term 31(a) as being explicit on this point:

> 31. At the date of Union, or as soon thereafter as practicable, Canada will take over the following services and will as from the date of Union relieve the Province of Newfoundland of the public costs incurred in respect of each service taken over, namely,
>
> (a) the Newfoundland Railway, including steamship and other marine services; ...

Mr. Cantin then referred to the 1947 *Report of Meetings between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada: Summary of Proceedings and Appendices*. In Part II, Appendix VII at page 68, the Government of Canada stated as follows on the topic of reduction of freight rates:

> It is impossible, without a great deal of study, to set forth in any detail the effect upon freight and passenger tariffs of the inclusion of the Newfoundland Railway and Steamship services in the Canadian National Railways. However, the following would likely occur:
>
> (a) Jurisdiction
>
> The jurisdiction of the Board of Transport Commissioners for Canada

probablement à Terre-neuve et les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliqueraient à la nouvelle province.

b) Taux de fret

La classification et les tarifs canadiens courants s'appliqueraient et, si les avantages de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* couvraient Terre-Neuve, l'ensemble de ces éléments servirait à déterminer les taux maximums. La structure tarifaire qui en résulterait serait modifiée par la concurrence de la part des transporteurs maritimes et par l'établissement de taux spéciaux pour les marchandises conformément à la pratique canadienne courante en matière de tarifs.

Il faut également prévoir des baisses importantes des taux de fret en vigueur pour le transport des marchandises en provenance ou à destination de Terre-Neuve, de certains autres endroits du Canada et des États-Unis. À cet égard, il faut se demander si des frais spéciaux seront exigés pour le transport maritime entre Port aux Basques et North Sydney, ou si le mouvement sera considéré comme distance en milles de la voie ferrée.

Le document porte ensuite sur les taux du service de messagerie et du transport des voyageurs.

M. Cantin réfère aussi aux tableaux de l'annexe X du rapport susmentionné qui indiquent que les négociateurs avaient l'intention d'abaisser les taux du transport de marchandises en provenance et à destination de St. John's dans le cadre de la Confédération. Cette intention est manifeste à la lecture du paragraphe 2 de la clause 32.

À l'appui de son interprétation de l'intention sous-jacente au paragraphe 2 de la clause 32, M. Cantin a cité le rapport de 1966 intitulé *Report of the Royal Commission on Transportation* (rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports) et parrainé

and the provisions of the *Railway Act* would likely extend to Newfoundland.

(b) Freight Rates

The standard Canadian classification and tariffs would likely become applicable, and if the benefits of the *Maritime Freight Rates Act* were to be extended to Newfoundland these two in combination would define maximum rates. The resulting rate structure would be modified by water competitive conditions and by special commodity rates in accordance with standard Canadian tariff practice.

Substantial reductions from the existing freight charges on goods moving to or from Newfoundland from or to points in Canada and the United States would probably result. A special feature to be considered would be whether a special charge would be made for the boat movement from Port aux Basques to North Sydney or whether the movement would be treated as so much railway mileage.

The document then went on to deal with express rates and passenger rates.

Mr. Cantin also referred to tables in Appendix X of the above report which, in his view, illustrated the negotiators' intention to lower the freight rates to and from St. John's through Confederation. This intention was embodied in Term 32(2).

In support of his interpretation of the intention behind Term 32(2), Mr. Cantin quoted the 1966 *Report of the Royal Commission on Transportation* sponsored by the Government of Newfoundland and Labrador. At page 20 it states:

par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. À la page 20 dudit rapport, on peut lire ce qui suit:

> (raduction) En vertu des *Conditions de l'Union*, notamment la clause 32, Terre-Neuve a obtenu le droit, à la Confédération, de bénéficier d'une structure tarifaire semblable à celle qui s'applique à la partie continentale des Maritimes. La Commission des transports a confirmé ce droit dans la *cause de 1951 concernant le transport des marchandises à Terre-Neuve*. Cette cause constitue la Grande Charte de Terre-Neuve relativement à ses taux du fret ferroviaire. Les constatations de cette décision sont inviolables et on ne saurait en aucun cas déroger aux principes qui y sont énoncés. En effet, ils protègent Terre-Neuve de toute augmentation excessive des taux de transport de marchandises.
>
> La formule n'est pas reliée au coût d'exploitation. Elle a été établie en fonction du coût du trajet parcouru de Montréal à St. John's et de certains facteurs arbitraires pour le reste du trajet. En d'autres mots, dans le cas du transport assuré de Montréal ou Toronto jusqu'à Terre-Neuve, les taux courants s'appliquaient jusqu'à Diamond Junction. Pour le reste du parcours en direction de l'Est, les taux étaient fondés sur un ensemble de facteurs reliés à des classifications pour l'ensemble de la région, y compris St. John's. En vertu de la *cause de 1951 sur les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve*, les avantages de ce système et de la *Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes* couvraient également Terre-Neuve, ainsi que toutes autres formules des taux de transport de marchandises particulières en vigueur dans la partie continentale des Maritimes. L'application intégrale de cette structure tarifaire revêt une importance primordiale pour cette province. Si l'on s'écarte une seule fois de cette structure et que l'on applique une structure différente, les répercussions peuvent être très néfastes pour la province.

> Under the *Terms of Union*, specifically Term 32, Newfoundland at Confederation became entitled to the same formula of rail rate structure as obtained in the Mainland Maritime Region. This was confirmed by the Board of Transport Commissioners under the *Newfoundland Freight Case of 1951*. This case is the Magna Carta of Newfoundland insofar as its rail formula is concerned. Its findings are sacrosanct and under no circumstances should there be any departure from the principles laid down in that case. It is the insurance provided to Newfoundland against excessive increases in freight rates.
>
> The formula is not related to the cost of operation. It was based upon the short-haul route from Montreal to Saint John plus arbitraries beyond. In other words, eastbound traffic from Montreal or Toronto into Newfoundland paid standard rates to Diamond Junction and from that point east the rates were fabricated on a set of arbitraries related to groupings over the entire area including St. John's. Under the *Newfoundland Freight Rates Case of 1951*, Newfoundland was given the benefit of this system and was also declared to be entitled to the benefit of the *Maritime Freight Rates Act* and such other specific freight rate formulae as may be in effect in the Mainland Maritime Region. It is of transcendent importance to this Province that this freight rate structure be retained intact. If once the lid is lifted and a different formula applied, the impact upon this Province can be terrific.

M. Cantin a également cité un extrait du volume du rapport MacPherson de mars 1961 intitulé *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports*, extrait que l'on retrouve à la page 267 dudit rapport et qui se lit comme suit:

> La situation qui existe à Terre-Neuve constitue un cas distinct du reste du Canada. Étant donné le niveau inférieur de l'économie de cette province par rapport au reste du Canada, et sa situation géographique, les frais de transport sont élevés et les personnes en cause ne sont pas encore en mesure d'assumer entièrement le coût du transport des marchandises de la partie continentale du Canada jusqu'à l'île. De plus, la quantité totale des marchandises transportées est relativement peu élevée, ce qui permet difficilement de réaliser les économies considérables qui peuvent être réalisées dans d'autres régions. Dans ces circonstances, la politique du transport doit avoir comme objectif à court terme, d'établir au moyen d'une organisation appropriée, un système de transport au plus bas prix possible afin qu'à la longue, on puisse adopter un moyen qui permettrait à la population de la province de se charger de tous les frais. Au contraire de ce que nous considérons approprié pour le reste du Canada, nous croyons que la concurrence est pour Terre-Neuve le meilleur moyen d'établir un réseau de transport peu coûteux. À Terre-Neuve, il sera peut-être nécessaire, avant longtemps, de restreindre la concurrence, de favoriser au moyen de subventions ou par des mesures particulières un moyen de transport plutôt qu'un autre et de prendre d'autres mesures qui seraient tout à fait mal reçues dans d'autres parties du Canada.

M. Cantin a ensuite demandé au Comité de conclure à la lecture de ces extraits que le caractère particulier du transport à Terre-Neuve "exige une approche différente pour trouver des solutions ou traiter de façon individuelle les modes de transport".

Selon M. Cantin, le paragraphe 2 de la clause 32 a pour effet de mettre de côté les exigences des articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* et "(...) d'enlever à la Commission le pouvoir d'exiger des taux compensatoires

Mr. Cantin also quoted from Volume 1 of the March 1961 MacPherson *Report of the Royal Commission on Transportation* at page 267:

> The situation in Newfoundland is a special case distinct from the rest of Canada. Because of the lower level of the economy as compared with the rest of Canada and because of its geography, transportation costs are high and the people concerned cannot yet assume the full cost of moving goods from the mainland to the Island. Furthermore the total tonnage of goods to be moved is relatively small thus making it difficult to achieve the economies of scale which can be achieved in other areas. Under these circumstances, the objectives of transportation policy should be, in the short run, to develop, mainly by organization, the lowest cost transportation possible, so that, in the long run, a system can be developed that would enable the people concerned to pay the total cost involved. This is in contrast to the rest of Canada where we believe that low-cost transportation can best be achieved by competition. The situation in Newfoundland is such that it may prove necessary in the short run to limit competition, to favor by subsidization or special treatment one mode against another and to do other things that would be totally unacceptable in other parts of Canada.

From these documents Mr. Cantin asked the Committee to draw the conclusion that the special character of transportation in Newfoundland "... requires a different approach to finding solutions or individual treatment of modes of transportation."

He submitted that the effect of Term 32(2) is to set aside the requirements of sections 276 and 277 of the *Railway Act* and "... deprives the Commission of the jurisdiction to impose a compensatory level of rates similar to those

semblables à ceux qui sont en vigueur ailleurs au Canada". Les seuls critères régissant le niveau des taux à Terre-Neuve se trouveraient, non pas dans la *Loi sur les chemins de fer*, mais dans les *Conditions de l'Union*.

Subsidiairement, M. Cantin a soumis qu'il fallait "(...) interpréter et appliquer les articles 276 et 277 d'une façon compatible avec les exigences constitutionnelles du paragraphe 2 de la clause 32". Pour déterminer une méthode appropriée pour l'établissement des coûts, le Comité doit tenir compte de l'incidence des *Conditions de l'Union*. Le Comité possède un pouvoir discrétionnaire à cette fin en vertu du paragraphe 3 de l'article 276 et des articles 329 et 330 de la *Loi sur les chemins de fer*.

M. Cantin a également cité, au sujet de la question constitutionnelle, l'extrait suivant d'un rapport de 1978 intitulé *Rapport de la Commission d'enquête sur le transport à Terre-Neuve* (volume I, chapitre II, page 32):

> D'après ces dispositions et l'interprétation qu'en a donnée la Commission des transports par suite d'un renvoi par Terre-Neuve en 1952, il est clair qu'en matière de calcul et d'établissement des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve devrait être traitée au même titre que la région maritime du Canada et, en outre, ce qui est plus important, le fret ferroviaire traversant le Golfe le ferait au tarif du fret ferroviaire sans égard au coût réel de la traversée en bateau.

et

> La Commission est convaincue que les dispositions de l'union sur les tarifs restreignent réellement la liberté des transporteurs, particulièrement le CN à titre de transporteur ferroviaire, d'imposer des tarifs compensatoires à Terre-Neuve. Sans égard à l'existence possible de conditions spéciales qui justifieraient l'imposition d'un tarif plus élevé aux usagers de la province de Terre-Neuve, les *Conditions de l'Union* stipulent bien que le calcul des tarifs imposables aux usagers de Terre-Neuve se fera en fonction des mêmes principes que ceux s'appliquant aux provinces Maritimes en général.

elsewhere in Canada." In his submission, the only criteria governing the level of Newfoundland rates are those found in the *Terms of Union* and not those in the *Railway Act*.

Alternatively, his submission was that "... sections 276 and 277 must be interpreted and administered in a way which does not do violence to the constitutional requirements of Term 32(2)." In determining an appropriate costing methodology, the Committee must take into account the effect of the *Terms of Union*. The Committee possesses discretionary power to do so pursuant to subsection 276(3) and sections 329 and 330 of the *Railway Act*.

Mr. Cantin also quoted from the 1978 *Report of the Commission of Inquiry into Newfoundland* on the constitutional issue in Volume 1, Chapter II at page 32:

> It is clear from these terms and as well from the interpretation of them by the Board of Transport Commissioners following on a reference by Newfoundland in 1952, that as regards the computation and setting of rail rates, the Island of Newfoundland was to be treated on the same basis as the Maritime region of Canada; and further, and importantly, that rail freight crossing the Gulf was to be charged a rate as if the crossing were made on rail, irrespective of the actual costs incurred.

and

> It is clear to the Commission that the provisions of the *Terms of Union* do constitute a constraint on the ability of carriers, particularly Canadian National as a rail carrier, to charge compensatory rates in the Province of Newfoundland. Regardless of whether special conditions might exist in this Province dictating that users should pay a higher rate, the *Terms of Union* make it clear that the user charge in Newfoundland must be computed and based on the same principles as those in the Maritime Provinces generally.

M. Cantin a ensuite renvoyé le Comité aux commentaires que la Direction de l'analyse économique des chemins de fer (DAECF) a formulés au sujet des *Conditions de l'Union*, lesquels se trouvent à la page 17 du rapport du 10 juillet 1984.

(traduction) Le service de traversier assuré entre la partie continentale et Terre-Neuve est largement subventionné par le gouvernement fédéral. Les conditions en vertu desquelles Terre-Neuve s'est jointe au Canada comprennent le paragraphe 2 de la clause 32, qui se lit comme suit:

"Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire."

En vertu de cet article, le coût du service de traversier ne peut être inclus en entier dans le calcul des coûts pour les fins de l'établissement des taux. Les frais qu'exige le CN pour les conteneurs commerciaux ont été jugés appropriés lors de l'étude du contrat pertinent de CN Marine et ont été considérés comme l'équivalent du coût du transport "exclusivement ferroviaire" pour les fins de l'analyse initiale.

De l'avis du CN, la DAECF n'a pas tenu dûment compte des mots introductifs du paragraphe 2 de la clause 32, en vertu desquels Terre-Neuve doit être comprise dans la région des Maritimes pour les fins de la réglementation tarifaire. L'adoption d'une méthode fondée sur les coûts exacts et réels des opérations du Golfe et de l'île serait contraire à l'esprit et à la lettre des *Conditions de l'Union*. Selon le CN, les conclusions du rapport de la DAECF qui sont fondées sur les coûts inhérents à Terre-Neuve devraient être révisées à la lumière de l'interprétation juridique appropriée des *Conditions*.

Le procureur du CN a également formulé des commentaires sur le sens de l'article 3 de la *LNT*, ayant trait à la question de "l'intérêt public" et sur la suggestion de certaines parties voulant que "(...) l'article 3 exige le maintien d'un milieu viable et concurrentiel entre les

Mr. Cantin then referred to the July 10, 1984 Rail Economic Analysis Branch (REA) report's treatment of the *Terms of Union*. At page 17 it states:

The ferry service between the mainland and Newfoundland is heavily subsidized by the Federal Government. The *Terms of Union* under which Newfoundland joined Canada included the following in section 32(2):

"For the purpose of railway rate regulation the island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and through-traffic moving between North Sydney land Port aux Basques will be treated as all-rail traffic."

This section of the *Terms of Union* thus prevents the full cost of the ferry service from being included in rate costing. The commercial container charges used by CN were confirmed as being correct by consulting the appropriate CN Marine contract and were accepted as being a proxy for the "all-rail traffic" cost for purposes of the initial analysis.

CN's position was that the opening words of Term 32(2), requiring Newfoundland to be included in the Maritime region for the purposes of rate regulation, were not properly taken into account by REA. CN submitted that the adoption of a specific and actual cost methodology for the Gulf and Island operations conflicts with the words and intent of the *Terms of Union*. CN submitted that the REA report's findings which are based on Newfoundland specific costs should be reviewed in light of the proper legal interpretation of the *Terms*.

Counsel for CN also made observations about the meaning of section 3 of the *NTA*, the "public interest", and some parties' suggestions that it "... requires maintaining of a viable, competitive environment between modes, inferring that the rail rates to and from

modes de transport, ce qui signifie que les taux du transport ferroviaire en provenance et à destination de Terre-Neuve doivent être fixés de façon que les autres modes de transport puissent lutter d'une manière rentable et efficace pour l'obtention de ce trafic".

Il affirme que l'article 3 est restreint par le paragraphe 2 de la clause 32 et le fait que "l'intérêt public" ne peut l'emporter sur les *Conditions de l'Union*. Celles-ci ont pour effet d'imposer des pertes importantes au gouvernement fédéral à l'égard de l'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve et du service du Golfe et de lourdes obligations financières à la société ferroviaire, qui est chargée de la gestion et de l'exploitation du chemin de fer. L'avocat du CN s'est exprimé comme suit:

> (traduction) Dans leur sagesse, les Pères de la Confédération ont pensé qu'il ne fallait pas utiliser la structure tarifaire pour remédier à cette situation.

La méthode de calcul des coûts que le CN a proposée pour la présente enquête, notamment, le concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes (SSM), découle, selon le CN, des exigences des *Conditions de l'Union* et s'inscrit dans une tentative d'harmoniser les concepts des taux et des coûts. Selon le CN, le SSM est fondé sur les principes établis dans un jugement rendu par la Commission des transports en 1951.

En vertu de la méthodologie du SSM,

> (traduction) (...) les coûts variables à long terme du service assuré à Terre-Neuve sont constitués des frais inhérents au parcours pour le trafic en provenance de la partie continentale du Canada et à destination de North Sydney (Nouvelle-Écosse) et d'un coût moyen du transport de marchandises par chemin de fer dans les Maritimes, ledit coût étant proportionnel à la distance en milles parcourue pour les endroits situés au delà de North Sydney sur l'île de Terre-Neuve. Conformément aux *Conditions de l'Union*, la traversée du Golfe constitue une traversée

Newfoundland must be such that other modes can compete effectively and profitably for this traffic."

He stated that section 3 is constrained by Term 32(2) and the determination of "public interest" cannot override the *Terms of Union*. The *Terms of Union* require the Federal Government to bear substantial losses in respect of the operation of the Newfoundland Railway and the Gulf service and they impose severe financial obligations on the railway entrusted with its management and operation. Counsel for CN stated that:

> In their wisdom the Fathers of Confederation thought that the rate mechanism should not be used to remedy this situation.

CN's proposed costing methodology for this investigation, the Extended Maritime Service Cost Concept (EMS), was stated to be derived from the requirements of the *Terms of Union* in an attempt to harmonize the concepts of rates and costs. CN stated that EMS was based on the logic of the 1951 Board of Transport Commissioners case.

The EMS methodology

> ... calculates long-term variable costs of service to Newfoundland as a combination of route-specific costs from Mainland Canada to North Sydney, Nova Scotia, and an Average Maritime Rail Freight Cost proportional to mileage for points beyond North Sydney on the Island of Newfoundland. The Gulf crossing is, as directed in the *Terms of Union*, to be a rail crossing. The "Maritime region of Canada" is understood to mean the equivalent concept of "Select Territory" embodied in the *Atlantic Region Freight Assistance Act*.

par chemin de fer. La "région maritime du Canada" est un "territoire choisi" aux termes de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique*.

Le résultat final est une méthode mixte d'établissement des coûts fondée sur la méthode de la DAECF, c'est-à-dire sur le coût du parcours effectué dans la partie continentale jusqu'à North Sydney, additionné d'un coût moyen du transport de marchandises par chemin de fer dans les Maritimes pour le reste du parcours.

En conclusion, le CN a soumis que "(...) comme une structure tarifaire restreinte est prescrite pour Terre-Neuve, il faut concevoir une méthode spéciale de calcul des coûts pour l'île, de façon à maintenir un équilibre entre les taux et les coûts".

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador s'est dit d'accord avec le CN quant à son interprétation des *Conditions de l'Union*. M. McCarthy, l'avocat de Terre-Neuve, a scindé ses derniers commentaires en deux grandes parties. La première partie porte sur le lien entre les *Conditions de l'Union*, la *Loi nationale sur les transports* (ci-après *LNT*) et la *Loi sur les chemins de fer*, et la seconde, sur l'incidence des *Conditions de l'Union* sur les taux fixés par le CN pour le transport de marchandises en provenance et à destination de Terre-Neuve.

En ce qui a trait à la première question, M. McCarthy a fait remarquer que, bien que l'un des objectifs de l'article 3 de la *LNT* consiste à utiliser "(...) au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas (...)", il faut également tenir dûment compte "de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles (...)".

Bien que l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* soit considéré comme le fondement de la plainte d'ACE et de l'enquête du C.T.C.F., M. McCarthy a souligné que le paragraphe 6 de l'article 269 a au moins autant d'importance que l'article 276 pour l'interpré-

The end result is a mixed costing methodology using the REA approach, route-specific for the Mainland portion of the journey up to North Sydney, plus an Average Maritime Rail Freight Cost base beyond.

In conclusion, CN submitted that "... since a constrained rate structure is prescribed for Newfoundland, then a special costing regime must be developed for the Island so that the rate and cost equation be maintained in balance."

Government of Newfoundland and Labrador

The Government of Newfoundland and Labrador supported CN in its interpretation of the *Terms of Union*. Mr. McCarthy, Counsel for Newfoundland, addressed his final argument to two issues: the interaction among the *Terms of Union*, the *National Transportation Act* (hereinafter *NTA*) and the *Railway Act*; and the effect of the Terms of Union on CN's freight rates to and from Newfoundland.

Concerning the first issue, Mr. McCarthy noted that although one of the objectives of section 3 of the *NTA* is to promote "... the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost ...", this objective must be qualified by "... due regard to national policy and to legal and constitutional requirements ..."

While section 276 of the *Railway Act* is considered the basis of ACE's complaint and the R.T.C.'s investigation, Mr. McCarthy pointed to subsection 269(6) as being of equal or greater importance in interpreting the relevant legislation. Subsection 269(6) states as follows:

tation des dispositions législatives pertinentes. Le paragraphe 6 de l'article 296 se lit comme suit:

> 6. Nonobstant les dispositions de l'article 3, le pouvoir que la présente *loi* attribue à la compagnie de fixer, préparer et émettre des tarifs, taxes et taux, et de les changer et les modifier, n'est pas limité ni d'aucune façon atteint par une loi quelconque du Parlement du Canada, ni par un traité conclu ou passé en conformité d'une telle loi, qu'elle soit générale ou spéciale dans son application et qu'elle ait trait à un ou plusieurs chemins de fer particuliers, à l'exception de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*, de la clause 32 des *Conditions de l'Union* de Terre-Neuve au Canada, et de la partie IV de la *Loi sur les transports*.

M. McCarthy a ensuite expliqué que les *Conditions de l'Union* font partie du droit constitutionnel canadien depuis l'adoption de l'*Acte d'Amérique du Nord britannique de 1949*, maintenant appelé la *Loi sur Terre-Neuve*. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la *Loi sur Terre-Neuve* fait maintenant partie de la nouvelle Constitution du Canada. Par conséquent, conformément au paragraphe 1 de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, "La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit". M. McCarthy a soutenu que, en cas d'incompatibilité entre les *Conditions de l'Union* et la *LNT* ou la *Loi sur les chemins de fer*, les *Conditions* doivent prévaloir.

De plus, M. McCarthy dispute le fait que le paragraphe 10 de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* soit expressément assujetti à la clause 32 ne signifie pas que l'absence d'une disposition ayant pour effet d'assujettir de la même façon l'article 276 à la clause 32 soit significative. D'après lui, le paragraphe 10 de l'article 278 est superflu et l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* est assujetti aux *Conditions de l'Union*, même en l'absence d'une disposition explicite en ce sens, en vertu du paragraphe 6 de l'article 269 de la *Loi sur les chemins de fer* et de l'article 3 de la *LNT* et en raison de la nature constitutionnelle des

> 6. Notwithstanding section 3, the power given by this *Act* to the company to fix, prepare and issue tariffs, tolls and rates, and to change and alter the same, is not limited or in any manner affected by any Act of the Parliament of Canada or by any agreement made or entered into pursuant thereto, whether general in application or special and relating only to any specific railway or railways, except the *Maritime Freight Rates Act*, the *Western Grain Transportation Act*, Term 32 of the *Terms of Union* of Newfoundland and Canada and Part IV of the *Transport Act*.

Mr. McCarthy went on to explain that the *Terms of Union* became part of Canadian constitutional law by virtue of the *British North America Act, 1949* which is now known as the *Newfoundland Act*. The *Constitution Act, 1982* made the *Newfoundland Act* part of Canada's new Constitution. Accordingly, by virtue of subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, "The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect." Mr. McCarthy submitted that if there were any conflict between the *Terms of Union* and either the *NTA* or the *Railway Act*, the *Terms* must prevail.

Mr. McCarthy further argued that the express reference in subsection 278(10) of the *Railway Act* which makes that section subject to Term 32, should not be interpreted to mean that the absence of an express reference making section 276 subject to Term 32 is significant. In his view, subsection 278(10) is superfluous, and the wording of subsection 269(6) of the *Railway Act*, section 3 of the *NTA*, and the constitutional nature of the *Terms of Union* operate to make section 276 subject to the *Terms of Union* even without an express reference. These provisions limit the power of CN or the R.T.C. to fix freight rates for Newfoundland.

Conditions de l'Union. Ces dispositions ont pour effet de restreindre le pouvoir du CN ou du C.T.C.F. à l'égard de l'établissement des taux de fret à Terre-Neuve.

En ce qui a trait à la deuxième question, soit l'incidence des *Conditions de l'Union* sur les taux de transport par chemin de fer, l'avocat de Terre-Neuve a fait remarqué les deux exigences du paragraphe 2 de l'article 32 des *Conditions*:

> 1.(...) l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada, et (...)
>
> 2.(...) le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire.

Selon M. McCarthy, les mots introductifs du paragraphe 2 de la clause 32 soit "Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires (...)", s'appliquent aux deux exigences du paragraphe. Quant aux mots "(...) comprise dans la région maritime (...)", ils ne signifient pas que les données sur l'établissement des coûts de Terre-Neuve doivent être comprises dans le calcul des coûts du CN pour déterminer les coûts moyens du transport de marchandises dans les Maritimes. Ils signifient simplement que les taux de fret en vigueur dans les Maritimes s'appliquent également à Terre-Neuve.

Quant à la présomption du transport "exclusivement ferroviaire" prévue au paragraphe 2 de la clause 32, elle signifie qu'il faut déduire les frais engagés pour le transfert et la manutention des marchandises à North Sydney et Port aux Basques, afin de déterminer les facteurs de coûts appropriés à utiliser lors de l'établissement des taux de fret.

M. McCarthy a ensuite discuté de la façon dont la Commission canadienne des transports a interprété la clause 32 dans la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve.* Dans cette cause-là, la province de Terre-Neuve avait demandé une ordonnance obligeant le CN à annuler certains tarifs et à les remplacer par des tarifs fondés sur la structure tarifaire en vigueur dans les provinces Maritimes. Terre-Neuve avait alors soutenu que les taux du CN étaient incompatibles avec les *Conditions de l'Union.* Le commissaire en chef adjoint, M. Wardrope, a

Concerning the second issue, the effect of the *Terms of Union* on railway rates, Counsel for Newfoundland pointed out the two requirements of Term 32(2):

> 1. ... the Island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and ...
>
> 2. ... through-traffic moving between North Sydney and Port aux Basques will be treated as all-rail traffic.

Mr. McCarthy submitted that the opening words in Term 32(2), "For the purpose of railway rate regulation ..." apply to both requirements in the subsection. He suggested that the words "... included in the Maritime region ..." do not mean that Newfoundland costing data should be included in the calculation of the CN formula to determine average maritime freight rate costs. They mean simply that Newfoundland shall have the benefit of maritime freight rates.

On the meaning of the "all-rail" deeming provision in Term 32(2), Mr. McCarthy argued that the costs of the transfer and handling of container freight at North Sydney and Port aux Basques should be discounted in determining the appropriate cost factors to be used in setting freight rates.

He then discussed the interpretation of Term 32 given by the Board of Transport Commissioners in the *1951 Newfoundland Freight Rates Case.* In that case, the Province of Newfoundland had applied for an order directing CN to cancel certain tariffs and to substitute tariffs based on the rate structure in effect for the Maritime Provinces. Newfoundland had argued that the CN rates were inconsistent with the *Terms of Union.* Assistant Chief Commissioner Wardrope described Newfoundland's argument as entitling it "... to be put rate-wise on the same level as the other

résumé la position de Terre-Neuve en disant que celle-ci voudrait "être placée sur un pied d'égalité avec les autres provinces Maritimes, malgré les conditions et circonstances différentes qui prévalent dans cette province en raison du fait que celle-ci est une île et possède une voie ferrée à écartement étroit plutôt qu'une voie ferrée à écartement régulier (...)". Faisant sienne la position de la province quant à l'interprétation des mots introductifs du paragraphe 2 de la clause 32, la Commission en est venue à la conclusion que ces mots signifient que:

> (...) malgré certaines circonstances et conditions différentes et défavorables qui prévalent à Terre-Neuve, cette province doit être traitée sur un pied d'égalité avec les autres provinces Maritimes quant à l'ensemble des taux en vigueur.

La Commission a également décidé que les *Conditions* prévalaient sur toutes autres dispositions à l'effet contraire de la *Loi sur les chemins de fer*, notamment l'article 314 de la *Loi sur les chemins de fer* de 1927, qui se lisait comme suit:

> Les taxes de transport doivent toujours, dans des conditions et circonstances essentiellement semblables, être exigées également de tous, et d'après le même tarif, soit au poids, soit au mille ou autrement, relativement à tout trafic de même genre et s'effectuant par la même espèce de wagons ou par le même mode de transport, sur la même voie ou le même parcours.

De l'avis de M. McCarthy, la Commission a donné à l'article 314 l'interprétation suivante: lorsque des circonstances différentes prévalent, les taux peuvent varier en fonction de ces différences; cependant, l'article 314 est incompatible avec la clause 32 et ne s'applique pas aux taux de fret relatifs au trafic de Terre-Neuve. La Commission a ensuite ordonné au CN d'annuler certains frais supplémentaires et de faire d'autres corrections qui avaient pour effet de réduire les taux de fret que le CN exigeait pour le trafic de Terre-Neuve.

La position de Terre-Neuve dans la présente enquête peut se résumer comme suit: le concept SSM est appuyé de façon non équivoque par la décision que la Commission a rendue en 1951; en

Maritime Provinces regardless of dissimilar circumstances and conditions obtaining from being an Island and having a narrow gauge railway rather than one of standard gauge...". The Board agreed with the Province's interpretation of the opening words of Term 32(2) and held them to mean that

> ... notwithstanding certain dissimilar, disadvantageous circumstances and conditions pertaining to Newfoundland, this Province is to be included rate-wise in the Maritime region on a general level of rates similar to the other Maritime Provinces.

The Board stated that the *Terms* take precedence over any provisions of the *Railway Act* to the contrary, particularly section 314 of the 1927 *Railway Act* which provided:

> All tolls shall always under substantially similar circumstances and conditions, in respect of all traffic of the same description, and carried in or upon the like kind of cars or conveyances, passing over the same line or route, be charged equally to all persons and at the same rate, whether by rate, mileage or otherwise.

In Mr. McCarthy's view, the Board interpreted section 314 to mean generally, that where dissimilar circumstances existed, rates could vary to reflect those differences, but that since section 314 conflicted with Term 32, it was therefore not applicable to freight rates for Newfoundland traffic. The Board then ordered CN to remove certain surcharges and to make other adjustments which had the effect of reducing freight rates charged by CN for Newfoundland traffic.

Newfoundland's submission in this investigation was that the 1951 Decision of the Board lent unequivocal support to CN's EMS concept in that the Gulf crossing was deemed to be a rail

effet, celle-ci a jugé que la traversée du Golfe devait être considérée comme une liaison ferroviaire et que la voie ferrée de Terre-Neuve devait être assimilée à une voie à écartement régulier. Par conséquent, dans le calcul des coûts, il faudrait retrancher certains frais qui touchent uniquement Terre-Neuve.

Tout comme l'avocat du CN, M. McCarthy a cité le rapport de Terre-Neuve qui remonte à 1966 et s'intitule *Report of the Royal Commission on Transportation.*

L'auteur du rapport en question a formulé des commentaires concernant le projet de loi C-120, qui visait à remplacer la formule alors en vigueur par des taux de fret minimums couvrant les frais d'exploitation. Soulignant que ce changement pourrait entraîner une hausse radicale des taux de Terre-Neuve, l'auteur a recommandé que la loi proposée "... fasse l'objet d'une surveillance étroite, afin que Terre-Neuve soit protégée sur le plan des taux de fret et que l'on assure le respect des principes énoncés dans la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve.*"

M. McCarthy a cité les commentaires que son témoin, M. Dickson, directeur général de la Commission des transports des provinces de l'Atlantique (ci-après CTPA), a formulés au sujet des efforts qu'il a déployés au milieu des années soixante pour assurer le respect des principes de la clause 32 et de la cause susmentionnée durant le processus de la modification de la *Loi sur les chemins de fer* et l'adoption de la *LNT*. Plus précisément, la CTPA a recommandé au ministre des Transports de faire modifier l'article correspondant maintenant au paragraphe 6 de l'article 269 de la *Loi sur les chemins de fer* de façon que les taux établis par les sociétés ferroviaires en vertu de la nouvelle loi demeurent assujettis aux *Conditions de l'Union.* M. Dickson a déclaré que la CTPA a également réussi à faire modifier l'article 3 actuel de la *LNT* par l'addition des mots "(...) compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles (...)".

Selon le gouvernement de Terre-Neuve, ces dispositions législatives indiquent que "(...) lors de l'établissement des taux, le recouvrement des couts engagés par les sociétés ferroviaires est assujetti aux obligations constitutionnelles du Canada". M. McCarthy a soutenu que, lors de

link and that the Newfoundland railway was to be treated as standard gauge. Accordingly, certain costs unique to Newfoundland should be discounted in determining an appropriate costing methodology.

Like CN, Mr. McCarthy also referred to the 1966 Newfoundland *Report of the Royal Commission on Transportation.*

The report commented on the then proposed Bill C-120 which introduced legislation requiring minimum freight rates to meet the costs of operation as distinct from the freight rate formula then in effect. The report pointed out that Newfoundland's rates could rise dramatically as a result of this change and it recommended that the proposed legislation "... be watched very jealously with a view to seeing that the Newfoundland freight rate position is safeguarded and that the principles enunciated in the *Newfoundland Freight Rates Case of 1951* are preserved intact."

Mr. McCarthy referred to the evidence of his witness Mr. Dickson, General Manager of the Atlantic Provinces Transportation Commission (hereinafter APTC), as to his efforts in the mid-1960's to ensure that the principles of Term 32 and the *1951 Newfoundland Freight Rates Case* were protected during the process of amending the *Railway Act* and the enactment of the *NTA*. Specifically, the APTC lobbied the Minister of Transport to have what is now subsection 269(6) of the *Railway Act* amended to ensure that rates made by the railways under the new legislation would continue to be subject to the *Terms of Union*. Mr. Dickson testified that the APTC was also successful in having the present section 3 of the *NTA* modified to include the words "... having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements..."

It was Newfoundland's submission that these legislative provisions indicate that "... the recovery of costs by railways in the setting of rates must take a back seat to Canada's constitutional obligations." In establishing a costing methodology for Newfoundland

l'établissement d'une méthode de calcul des coûts à l'égard des taux de conteneurs de Terre-Neuve, le Comité ne peut se limiter à la question de la nature compensatoire des taux en vertu de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il doit également tenir compte de l'incidence des sous-paragraphes 6 et 10 respectivement des articles 269 et 478 de cette même loi, de l'article 3 de la *LNT* et de la clause 32 des *Conditions de l'Union*. Si les taux du CN sont conformes à ces dispositions législatives, ils sont, selon le gouvernement de Terre-Neuve, "(...) compensatoires ou doivent être considérés comme tels".

En conclusion, l'avocat a soutenu que le concept SSM du CN semble concilier de façon harmonieuse les exigences relatives aux taux compensatoires avec les circonstances spéciales de Terre-Neuve. Si les taux de transport du CN sont inférieurs à ceux que peuvent exiger les autres transporteurs, il incombe au gouvernement fédéral de régler le problème d'inéquité perçu par les transporteurs concurrents.

Commission des transports des provinces de l'Atlantique (CTPA)

M. Dickson a comparu pour la CTPA et a soutenu que la principale question à trancher consistait à déterminer comment un engagement constitutionnel qui remonte à 36 ans devrait être interprété aujourd'hui, compte tenu des changements survenus.

De l'avis de la CTPA, les *Conditions de l'Union* constituent une loi suprême et ont préséance sur la *Loi sur les chemins de fer*, notamment les articles 276 et 277. À l'appui de ses affirmations, M. Dickson a cité le paragraphe 6 de l'article 269 de la *Loi sur les chemins de fer* et répété que les *Conditions de l'Union* constituent une loi spéciale qui prévaut sur la *Loi sur les chemins de fer*, car le pouvoir "(...) de fixer, préparer et émettre des tarifs, taxes et taux (...)" qui est attribué aux sociétés ferroviaires est restreint par les *Conditions de l'Union*. La mention, dans le paragraphe 6 de l'article 269, des *Conditions de l'Union* et de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (ci-après *LTGO*) indiquerait manifestement que le Parlement avait l'intention de restreindre le pouvoir des sociétés ferroviaires en ce qui a trait

container rates, Mr. McCarthy submitted that the Committee cannot restrict itself to the question of compensatoriness of rates under section 276 of the *Railway Act*. It must also take into account the effects of subsections 269(6) and 278(10) of the *Railway Act*, section 3 of the *NTA* and Term 32 of the *Terms of Union*. If CN's rates were consonant with those legislative provisions, then Newfoundland's position would be that "... they are compensatory or must be deemed compensatory."

In conclusion, Newfoundland stated that CN's EMS concept appeared to harmonize the requirements of compensatory rates with Newfoundland's special circumstances. If the resulting CN rail rates were lower than those that other modes can charge, then Newfoundland submitted that it would be up to the Federal Government to deal with any notion of unfair disadvantage perceived by competing modes.

Atlantic Provinces Transportation Commission (APTC)

Mr. Dickson appeared on behalf of the APTC. Its position was that the central issue to be decided by the Committee was how a constitutional commitment from 36 years ago should be interpreted today under changing conditions.

In the APTC submission, the *Terms of Union* are supreme and take precedence over the *Railway Act*, specifically sections 276 and 277. Mr. Dickson referred to subsection 269(6) of the *Railway Act* to support his assertion that the *Terms of Union* is a Special Act which overrides the *Railway Act* in that the powers given to railways "... to fix, prepare and issue tariffs, tolls and rates..." are limited by the *Terms of Union*. He said that the reference in subsection 269(6) to the *Terms of Union* and to the *Western Grain Transportation Act* (hereinafter *WGTA*) make it clear that Parliament intended these enactments to limit the railways rate-setting powers. He pointed out that although sections 276 and 277 were not expressly made subject to the *Terms of Union*, they were also not made expressly subject to the *WGTA*. This does not

à l'établissement des taux. M. Dickson a souligné que, même si les articles 276 et 277 n'étaient pas expressément assujettis aux *Conditions de l'Union*, ils n'étaient pas non plus assujettis à la *LTGO*. Cela ne change en rien le fait que, en vertu du paragraphe 6 de l'article 269, les articles 276 et 277 sont implicitement assujettis à ces deux lois.

Selon M. Dickson, la lecture de l'article 3 de la *LNT* nous force à conclure que le Parlement désirait assujettir le recouvrement des frais liés à certaines activités de transport à des obligations constitutionnelles.

M. Dickson a discuté lui aussi de la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve* et a cité les remarques suivantes de M. Wardrope, commissaire en chef adjoint (p. 355):

> (traduction) Les *Conditions de l'Union* sont le fruit de négociations intenses qui ont duré des mois et des mois. Je pense qu'il compte de deux autres facteurs qui peuvent nous aider à comprendre l'intention et le sens des dispositions sous étude:
>
> En premier lieu, nous devons tenir compte des *Conditions de l'Union* à des fins d'interprétation parce qu'elles constituent non seulement une loi du Parlement, mais aussi l'expression écrite d'une entente conclue entre deux gouvernements souverains. Pour cette raison, nous devons les interpréter d'une façon peut-être plus large et plus libérale que les autres lois, tout en nous rappelant qu'il importe de déterminer, non pas ce que le législateur a voulu dire, mais ce qu'il a effectivement dit.
>
> En second lieu, l'union avec le Canada a modifié dans une large mesure les moyens habituels de transport commercial de Terre-Neuve. Avant l'Union, une grande partie du trafic en provenance des États-Unis, de la Grande-Bretagne ou d'ailleurs et à destination de Terre-Neuve était acheminée par voie maritime. Comme Terre-Neuve fait maintenant partie du Canada, elle doit acheter son matériel lourd au Canada et,

change the fact that, by virtue of subsection 269(6), sections 276 and 277 are implicitly subject to the two enactments.

Mr. Dickson pointed to the wording of section 3 of the *NTA* as evidence of Parliament's intent that the recovery of the costs of providing certain transportation activities be restricted by constitutional obligations.

He too discussed the *1951 Newfoundland Freight Rates Case* and quoted Assistant Chief Commissioner Wardrope at page 355:

> Behind these *Terms of Union* were months of protracted negotiations. These *Terms* are the result. I think it is safe and proper to keep this in mind. I think there are two other factors it is not improper to allow to shed light on the intent and meaning of the phraseology involved:
>
> First - that the *Terms of Union*, although to be considered by us for purposes of interpretation as an Act of Parliament have the additional prestige of being the written expression of agreement between two sovereign Governments. As such, they merit perhaps a larger, more liberal and more comprehensive view than other statutes; bearing in mind nevertheless that the question is not what may have been intended but what has actually been said.
>
> Secondly - that Union with Canada, to a large extent, altered the usual trade channels of Newfoundland. Prior to Union, much of the Island traffic funnelled by sea from the United States, Great Britain and elsewhere to Newfoundland. As part of Canada heavy purchases by Newfoundland must now be made in Canada and in substantial quantities are channelled through the North Sydney-Port aux Basques

lorsqu'il s'agit de grandes quantités, ce matériel est acheminé par le traversier reliant North Sydney à Port aux Basques et ensuite par train (voie à écartement étroit) dans l'île.

route and then by rail (narrow gauge) across the Island.

La Commission a décidé que les mots introductifs du paragraphe 2 de la clause 32 n'avaient pas seulement pour effet de décréter que Terre-Neuve bénéficiait des avantages de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*. Selon M. Dickson, la cause de 1951 nous permet de déduire que "(...) pour fixer ses taux et respecter les exigences de la *Loi sur les chemins de fer*, la société ferroviaire devait considérer le transport de marchandises entre North Sydney et leur point d'origine ou de destination à Terre-Neuve et le transport à l'intérieur de celle-ci comme si ce transport s'effectuait sur une voie ferrée ayant les mêmes caractéristiques que les voies ferrées des provinces Maritimes". Il a été reconnu également dans la cause de 1951 que les *Conditions* auraient vraisemblablement pour effet "(...) d'accroître les coûts supportés par la société ferroviaire en raison du fait que l'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve lui a été confiée". En d'autres mots, selon la CTPA, la société ferroviaire n'aurait pas nécessairement le droit de recouvrer ses coûts, puisque les *Conditions de l'Union* décrétaient une exception à l'obligation d'imposer des taux justes, raisonnables et égaux conformément à la *Loi sur les chemins de fer* alors en vigueur, tout comme les *Conditions* exigent aujourd'hui la non-application des dispositions sur les taux compensatoires de la *Loi sur les chemins de fer*.

The Board held that the opening words of Term 32(2) go beyond merely making the benefits of the *Maritime Freight Rates Act* applicable to Newfoundland. In Mr. Dickson's view, the 1951 case stands for the proposition that "... for rate-making purposes and for meeting the requirements of the *Railway Act*, the railway was to consider the carriage of freight between North Sydney and its point of origin or destination in Newfoundland, or within Newfoundland, as though that carriage was taking place over lines of railway deemed to have the same characteristics as lines of railway in the Maritime provinces." The 1951 case also recognized that the *Terms* will likely "... increase the burden of costs to be assumed by the Railway as a result of the entrustment to it of the Newfoundland railway." In other words, the APTC asserted, the railway would not necessarily be entitled to recover its costs since the *Terms of Union* required a departure from the "just and reasonable" rates and equality of tolls provisions of the then *Railway Act*, just as the *Terms* today require a departure from the compensatory rates provisions of the *Railway Act*.

La cause de 1951 a donné lieu, à Terre-Neuve, à l'établissement d'une structure tarifaire en vertu de laquelle il fallait ajouter aux taux alors en vigueur pour le transport en provenance et à destination de North Sydney des montants arbitraires fixés par la Commission. Ces montants arbitraires n'étaient pas nécessairement reliés directement à la distance ou aux frais de transport par chemin de fer, mais ils représentaient, selon M. Dickson, une structure tarifaire qui ne tenait pas compte des circonstances et conditions différentes et défavorables uniques à Terre-Neuve.

The 1951 case set up a system of rate groups in Newfoundland whereby rates would be determined by adding arbitrary amounts prescribed by the Board to the existing rates to and from North Sydney. The arbitraries did not necessarily relate directly to distance or to railway costs, but in Mr. Dickson's view, they represented a rate structure in which the dissimilar, disadvantageous circumstances and conditions of Newfoundland were not reflected.

M. Dickson a expliqué que les modifications apportées en 1967 à la *Loi sur les chemins de fer* ont eu pour effet d'éliminer l'obligation de fixer

Mr. Dickson explained that the 1967 revisions to the *Railway Act* eliminated the requirement for just and reasonable rates and

des taux justes, raisonnables et égaux dans des conditions et circonstances essentiellement similaires. Les sociétés ferroviaires devaient simplement respecter les limites minimum et maximum fixées aux articles 276 et 278, tout en se conformant cependant au paragraphe 6 de l'article 269 et à la clause 32.

La position de la CTPA est la suivante: "... pour interpréter de façon appropriée le paragraphe 2 de la clause 32 des *Conditions de l'Union* à la suite des changements découlant des modifications apportées en 1967 à la *Loi sur les chemins de fer* et établir des taux compensatoires pour le trafic en provenance, à destination et à l'intérieur de Terre-Neuve, la société ferroviaire doit se fonder sur des coûts comparables à ceux qui sont engagés dans les provinces Maritimes. Selon la CTPA, le concept SSM pouvait être utilisé pour déterminer si les taux étaient compensatoires, compte tenu des *Conditions de l'Union*. On recommandait donc au Comité d'adopter le principe du CN et de rejeter l'interprétation des *Conditions de l'Union* que proposait ACE.

En outre, M. Dickson a précisé que c'est en partie grâce à la disponibilité du service et aux taux de TerraTransport que les entreprises des Maritimes ont pu concurrencer les fabricants de l'Ontario et du Québec et vendre leurs produits à Terre-Neuve. Une comparaison entre les taux du transport de marchandises (quel que soit le mode) en provenance de l'Ontario et du Québec et à destination de Terre-Neuve et les taux du transport de marchandises semblables en provenance des Maritimes et à destination de Terre-Neuve indique, dans bien des cas, que les taux de l'Ontario et du Québec sont inférieurs, même si les Maritimes sont plus rapprochées et qu'elles bénéficient du Programme de subventions pour le transport de marchandises dans la région de l'Atlantique. La CTPA a fait une comparaison entre 42 taux à l'automne de 1984 et a constaté que 50 % des taux du transport de marchandises en provenance de l'Ontario ou du Québec étaient inférieurs à ceux du trafic provenant des Maritimes.

M. Dickson a soutenu que, si l'*ordonnance du C.T.C.F. n° R-37611* en date du 21 décembre 1984 demeurait en vigueur, les taux du CN augmenteraient, et que les taux d'ACE pour le trafic provenant du Québec seraient inférieurs. Par conséquent, a-t-il dit, l'entreprise qui assure

equality of rates under substantially similar circumstances and conditions. The railways were free to set rates within the minimums set out in section 276 and the maximums in section 278, although that rate freedom was restricted by subsection 269(6) and Term 32.

The APTC's submission was that "... the railway's costs comparable to those incurred in the Maritime provinces are the costs that must be used for compensatory rate determination purposes on traffic from, to and within Newfoundland if Newfoundland is to be given the proper interpretation of Term 32(2) of the *Terms of Union* under the changed requirements brought about by the 1967 amendments to the *Railway Act*." The APTC considered CN's EMS concept to be a feasible approach in determining the compensatoriness of rates in harmony with the *Terms of Union*. The Committee was urged to adopt the principle of CN's methodology and to reject ACE's interpretation of the *Terms of Union*.

In addition, Mr. Dickson stated that the availability of service and the rates of TerraTransport have assisted Maritime companies to compete with manufacturers from Ontario and Quebec in marketing their products in Newfoundland. When rates by all modes from Ontario and Quebec origins to Newfoundland were compared to rates on like commodities from the Maritimes to Newfoundland, he submitted that, often, the lowest rate was from Ontario or Quebec notwithstanding the fact that the Maritime origins are closer to Newfoundland and reduced by the Atlantic Region Freight Assistance Program. He said that of 42 rate comparisons made by the APTC in the fall of 1984, 50 percent were lower from Ontario or Quebec than from the Maritimes.

Mr. Dickson submitted that if *R.T.C. Order No. R-37611* of December 21, 1984 were permitted to stand, then CN rail rates would go up, but would be undercut by ACE from Quebec. He speculated that as a result, the present Maritime origin water carrier may not be able to

actuellement le transport maritime des cargaisons en provenance des Maritimes ne sera peut-être pas en mesure de fixer, pour le fret en partance des Maritimes et à destination de Terre-Neuve des taux inférieurs aux taux du transport ferroviaire ou des taux concurrentiels par rapport à ceux d'ACE, ce qui nuirait considérablement à l'économie des Maritimes.

Lantic Sugar Limitée

M. Kane a comparu pour Lantic Sugar, dont le centre de raffinage et de distribution se situe à Saint-John (Nouveau-Brunswick).

M. Kane s'est dit inquiet du fait que l'enquête du C.T.C.F. couvre non seulement la plainte initiale d'ACE au sujet des taux relatifs au transport assuré entre le centre du Canada et Terre-Neuve, mais l'ensemble des taux applicables au trafic en provenance et à destination de Terre-Neuve.

Il a souligné que les programmes de subvention des taux de fret actuellement en vigueur ont une importance vitale pour les industries de la région atlantique. L'existence de ces programmes est pertinente à la présente enquête, parce qu'elle indique que les provinces de l'Atlantique ont bénéficié d'un traitement spécial dans le passé et que ces programmes ont une incidence sur le calcul des taux du fret en provenance et à destination de Terre-Neuve en raison de l'application des *Conditions de l'Union*. Selon la requête présentée par Lantic Sugar, les *Conditions de l'Union* permettent, pour les fins de la détermination des taux, une certaine souplesse dans le calcul des coûts qui n'est pas admise pour les taux du transport assuré ailleurs au pays.

De l'avis de M. Kane, le C.T.C.F. a rendu une décision erronée dans la cause de 1983 concernant la plainte que Terre-Neuve a déposée en vertu de l'article 23 de la *LNT* au sujet des taux fixés par le CN pour le transport des provendes à Terre-Neuve (la *cause de 1983 concernant le transport des provendes à Terre-Neuve*), dans la mesure où le Comité n'a pas tenu compte des *Conditions de l'Union*, qui ont un statut constitutionnel et prévalent sur toute autre loi.

En vertu du paragraphe 2b) de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la *Loi sur Terre-*

carry the freight from Maritime origins to Newfoundland at less than the rail rates or at levels competitive with ACE rates and that the Maritime economy would then be adversely affected.

Lantic Sugar Limited

Mr. Kane appeared on behalf of Lantic Sugar whose refinery and distribution centre is located in Saint John, New Brunswick.

Mr. Kane expressed concern that the R.T.C. investigation had been expanded from the original ACE complaint about rates between central Canada and Newfoundland to a wider investigation of all rates to and from Newfoundland.

He submitted that freight rate subsidy programs presently in place are critical to the sound industrial base in the Atlantic region. The existence of these programs is relevant to this investigation because they indicate that the Atlantic provinces have been accorded special treatment in the past and they have an effect on the calculation of rates to and from Newfoundland because of the application of the *Terms of Union*. In Lantic Sugar's submission, the *Terms of Union* provide for a flexibility in costing for rate-making purposes which is not ultimately available for the calculation of rates between any other points in the country.

In Mr. Kane's view, the R.T.C.'s decision in the 1983 complaint by Newfoundland under section 23 of the *NTA* concerning CN's feedgrain rates to Newfoundland (the *1983 Newfoundland Feedgrain Case*) was wrong in that it appeared to have excluded the *Terms of Union* from consideration. He submitted that the *Terms of Union* have constitutional status and take precedence over any other legislation.

By virtue of paragraph 52(2)(b) of the *Constitution of Canada*, the *Newfoundland Act*

Neuve et son annexe, les *Conditions de l'Union* font partie de la Constitution. Le paragraphe 1 de l'article 52 énonce que la Constitution est suprême et "rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit". M. Kane a soutenu que l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* est incompatible avec les *Conditions de l'Union* et, par conséquent, "inopérant" dans le contexte des taux du transport à Terre-Neuve. Il a fait valoir que la mention explicite des *Conditions de l'Union* dans les articles 269 et 278 de la *Loi sur les chemins de fer* n'était pas nécessaire pour que l'on donne préséance aux *Conditions*. Selon M. Kane, l'historique donné par M. Dickson au sujet de ces articles et d'autres dispositions était une preuve admissible dont le Comité pouvait se servir à bon droit pour interpréter les *Conditions de l'Union*. La preuve présentée par M. Dickson tend à démontrer la prééminence des *Conditions de l'Union* et a plus de force probante que le témoignage de M. Edsforth, le témoin d'ACE. De plus, M. Kane a ajouté que la date des modifications apportées à la *Loi sur les chemins de fer* et l'adoption de la *LNT* ne changent en rien la suprêmacie absolue de la Constitution.

Le principal argument invoqué par M. Kane réside dans le fait que les *Conditions de l'Union* accordent une plus grande souplesse au CN sur le plan du calcul des coûts de ses services. Le Comité devrait en conclure que les taux du transport de marchandises en provenance et à destination de Terre-Neuve "(...) seront différents, s'il y a lieu, des taux en vigueur pour le transport de marchandises assuré ailleurs au pays".

Tout comme le CN, M. Kane a cité le rapport MacPherson de 1961 intitulé *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports*, pour affirmer que le cas de Terre-Neuve est une situation spéciale et différente de celle qui prévaut ailleurs au Canada et que l'objectif visé n'est pas nécessairement la concurrence entre les modes de transport.

En ce qui a trait à la méthode actuelle d'établissement des coûts, M. Kane s'est exprimé comme suit: "(...) en raison de la nature souple et artificielle des *Conditions de l'Union*, les coûts et les taux établis pourraient être fondés sur des facteurs comme les coefficients de retour à vide relatifs au transport en provenance des Maritimes, à l'opposé du cas des cargaisons de

and its schedule, the *Terms of Union*, is included in the Constitution. Subsection 52(1) states that the Constitution is supreme and "... any law that is inconsistent is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect." Mr. Kane argued that section 276 of the *Railway Act* is inconsistent with the *Terms of Union* and therefore "of no force or effect" in the context of freight rates to Newfoundland. He asserted that the explicit reference to the *Terms of Union* in sections 269 and 278 of the *Railway Act* was not necessary in order to give the *Terms* that precedence. Mr. Kane submitted that Mr. Dickson's testimony on the legislative history of these and other provisions was a permitted extrinsic act to which the Committee may properly refer in construing the *Terms of Union*. Mr. Dickson's evidence supported the supremacy of the *Terms of Union* and was to be preferred over the evidence of ACE's witness Mr. Edsforth. Furthermore, he asserted that the timing of amendments to the *Railway Act* and the passage of the *NTA* have no impact on the absolute supremacy of the Constitution.

Mr. Kane's central argument was that the *Terms of Union* give CN a greater flexibility in costing its services than CN would have without the *Terms of Union*. He submitted that the Committee should hold that the calculation of freight rates to and from Newfoundland "... will be different, if necessary, from freight movements between other points in any other part of the country."

Like CN, Mr. Kane then referred to the 1961 MacPherson *Report of the Royal Commission on Transportation*, to support his argument that the Newfoundland situation is a special one, distinct from the rest of Canada and where competition among modes is not necessarily the transportation objective.

Concerning the actual costing methodology, Mr. Kane submitted that "... the *Terms of Union* are so artificial and inject such flexibility that the costing and the rate-setting can lead to proxies such as empty return ratios from the Maritimes as opposed to the reality of the empty return ratios from Newfoundland, for example, and that this could be an appropriate proxy

retour en partance de Terre-Neuve, par exemple, et cette méthode pourrait être appropriée, si la Commission en décidait ainsi dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire."

M. Kane a fait remarquer que le paragraphe 2 de la clause 32 renvoie à la "réglementation des taux", et non seulement aux taux. À son avis, il ne faut pas interpréter cette expression d'une manière restrictive, mais plutôt de façon à permettre au Comité de tenir compte de la qualité du service et des méthodes sophistiquées et souples d'établissement des coûts, y compris des calculs artificiels. Il a ensuite demandé au panel de tenir compte des conséquences graves des augmentations des taux pour le transport assuré entre le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, car ce marché réagit très fortement aux variations de taux.

En conclusion, M. Kane a soumis que les taux du transport assuré entre les Maritimes et Terre-Neuve ne devraient pas être étudiés dans le cadre de la présente enquête, puisque la plainte initiale d'ACE concernait les taux applicables au transport en provenance de l'Ontario et du Québec et à destination de Terre-Neuve. Cependant, pour le cas où cet argument ne serait pas retenu, M. Kane a soumis qu'une méthode différente pour l'établissement des taux et des coûts était justifiée sur le plan constitutionnel en vertu des *Conditions de l'Union*.

Ville de Channel-Port aux Basques

M. G. Critchell, maire et représentant de la ville, a présenté sa plaidoirie à Corner Brook et a allégué que les articles de la *Loi sur les chemins de fer* exigeant le dépôt de taux compensatoires pour le transport de marchandises par chemin de fer "(...) ne peuvent ni ne doivent être interprétés de la façon habituelle (...) à l'égard du système de transport public de Terre-Neuve (...)". De l'avis de la ville, la clause 32 des *Conditions de l'Union* exige l'application de règlements différents de ceux qui régissent le transport assuré dans les autres provinces pour le calcul des coûts. La ville craint que l'on tente d'annuler la subvention actuellement accordée pour le service des traversiers et que l'on calcule la totalité des coûts plutôt que d'appliquer la présomption du transport exclusivement ferro-

should the Commission in the exercising of its discretion so determine."

Mr. Kane pointed out that Term 32(2) refers to "rate regulation" not just rates. In his view this phrase should not be given a narrow interpretation, but should be construed to allow the Committee to consider quality of service and sophisticated and flexible costing methodologies including artificial determinations. He then asked the Panel to consider the serious implications of increases in rates between New Brunswick and Newfoundland, since the traffic is already highly rate-sensitive.

In conclusion, Mr. Kane submitted that the rates between the Maritimes and Newfoundland should not be part of this investigation, since the original complaint by ACE was restricted to rates from Ontario and Quebec to Newfoundland. However, if Maritime rates were considered, he submitted that a different costing and rate-setting methodology is constitutionally mandated by the *Terms of Union*.

Town of Channel-Port aux Basques

The submission of the Town, as presented by Mayor G. Critchell at Corner Brook, asserted that the sections of the *Railway Act* requiring filing of compensatory rail freight rates "... cannot or should not be used in the usual course of application ... in relation to the Newfoundland public transportation system ..." In their opinion Term 32 of the *Terms of Union* requires application of different costing regulations than those applying to traffic in other provinces. The Town was concerned that attempts could be made to remove the present ferry subsidy and have full costing applied instead of the current all-rail cost aproach. The current cost method wherein approximately one-eighth of the true ferry cost is borne by the shippers should be retained.

viaire. Il faudrait continuer à suivre la méthode actuelle, en vertu de laquelle les expéditeurs supportent environ un huitième du coût réel du transport par traversier.

La Chambre de commerce de Corner Brook

M. Wentzell, qui a lui aussi comparu à Corner Brook (Terre-Neuve), a présenté des commentaires au nom de la Chambre de commerce de Corner Brook au sujet des *Conditions de l'Union*.

Selon lui, le principal point en litige consiste à déterminer l'incidence au paragraphe 2 de la clause 32 des *Conditions de l'Union* sur les taux de fret ferroviaire pour les marchandises expédiées à Terre-Neuve par la voie maritime de North Sydney-Port aux Basques.

M. Wentzell a d'abord parlé du statut constitutionnel des *Conditions de l'Union* et affirmé que celles-ci l'emportaient sur toute disposition incompatible de la *Loi sur les chemins de fer*. Il a soutenu que, même si tous les taux du transport de marchandises doivent être compensatoires en vertu de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, les *Conditions de l'Union* prévoient une exception dans le cas des marchandises acheminées à Terre-Neuve par la voie maritime et dans le cas du transport ferroviaire assuré à l'intérieur de l'île. En vertu des *Conditions*, l'île est réputée faire partie de la région maritime et la voie maritime est réputée être le prolongement de la voie ferrée pour les fins de l'établissement des taux.

M. Wentzell a fait valoir que la *Loi sur les chemins de fer* et les *Conditions de l'Union* "(...) sont incompatibles dans la mesure où le coût des opérations ferroviaires effectuées dans l'île et le coût du transport asssuré par la voie maritime de North Sydney-Port aux Basques peuvent dépasser les taux de fret ferroviaire qui sont en vigueur dans la région des Maritimes". Par conséquent, en vertu du paragraphe 1 de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les *Conditions de l'Union* sont prépondérantes et les articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquent pas.

La Chambre appuie la position du CN quant à la façon d'interpréter les *Conditions de l'Union*

Corner Brook Chamber of Commerce (the Chamber)

Mr. Wentzell also appeared at Corner Brook, Newfoundland and made submissions on behalf of the Corner Brook Chamber of Commerce concerning the *Terms of Union*.

He considered the main issue to be the effect of Term 32(2) of the *Terms of Union* on the matter of rail freight rates for cargo shipped into Newfoundland through the North Sydney-Port aux Basques sea route.

First of all, Mr. Wentzell reviewed the constitutional status of the *Terms of Union* and its precedence over any conflicting sections of the *Railway Act*. He submitted that although section 276 of the *Railway Act* requires all freight rates in Canada to be compensatory, the *Terms of Union* provide for special consideration to be given where rail freight is moved by the sea route into Newfoundland and also for rail traffic within the Island. By virtue of the *Terms*, the Island is deemed to be part of the Maritime region and the sea route is deemed to be an extension of the railway for rate purposes.

Mr. Wentzell asserted that the *Railway Act* and the *Terms of Union* "... are inconsistent to the extent that the cost of rail operations within the Island of Newfoundland and the cost of the sea links via North Sydney-Port aux Basques may exceed the Maritime region rail rates." Accordingly, by subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, the *Terms of Union* are paramount and sections 276 and 277 of the *Railway Act* are of no effect.

The Chamber supported CN's position on the proper interpretation of the *Terms of Union* and

et la décision rendue par la Commission des transports dans la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve.*

Selon M. Wentzell, la DAECF, dans son rapport du 10 juillet 1984, n'a pas dûment tenu compte des effets des *Conditions* en ignorant les mots introductifs de la clause 32 et a mal appliqué le concept du "transport exclusivement ferroviaire" à l'égard de la liaison maritime en considérant le taux commercial comme l'équivalent du coût du "transport exclusivement ferroviaire" et en ajoutant le coût du matériel de manutention des conteneurs à North Sydney et Port aux Basques. Sur ce point, M. Wentzell s'est exprimé comme suit:

> (traduction) La Constitution canadienne a créé un moyen arbitraire de calculer les taux de fret pour les envois par chemin de fer en provenance, à destination et à l'intérieur de l'île de Terre-Neuve. Les coûts réels du mouvement ne sont pas pertinents, car la méthode est prescrite. Le C.T.C.F. doit donc se demander uniquement si les taux de transport de conteneurs par chemin de fer en vigueur dans la région des Maritimes sont compensatoires.

Atlantic Container Express Inc. (ci-après ACE)

M. Rothstein a représenté ACE tout au long des audiences.

En ce qui a trait aux *Conditions de l'Union*, M. Rothstein estime que les *Conditions* touchent les taux des sociétés ferroviaires et non leurs coûts; par conséquent, il n'est pas nécessaire que le Comité tienne compte des *Conditions* pour fixer une méthode à suivre pour le calcul des coûts relatifs au trafic de conteneurs à Terre-Neuve. M. Rothstein a reconnu qu'en cas de contradiction entre les *Conditions de l'Union* et la *Loi sur les chemins de fer*, les *Conditions* doivent prévaloir; cependant, aucune contradiction n'aurait été démontrée en l'espèce. Si le Comité était saisi d'une plainte précise au sujet de l'incompatibilité des taux du CN avec les *Conditions de l'Union*, ce seraient là un moment opportun pour étudier l'incidence des *Conditions* sur les taux.

the Board of Transport Commissioners decision in the *1951 Newfoundland Freight Rates Case.*

Mr. Wentzell submitted that the REA report of July 10, 1984 had not properly considered the effects of the *Terms* by ignoring the opening words of Term 32 and not properly applying the concept of "all-rail traffic" on the sea route by using the commercial rate as an "all-rail traffic" proxy and by adding the cost of container-handling equipment at North Sydney and Port aux Basques. He concluded on this issue by stating as follows:

> The Canadian Constitution has established an arbitrary means to calculate freight rates for rail shipments to, from and within the Island of Newfoundland. The true costs of the movement are irrelevant as the methodology is fixed. Thus the R.T.C. need only consider whether the containerized rail rates in the Maritime region are compensatory.

Atlantic Container Express Inc. (hereinafter ACE)

ACE was represented throughout these hearings by Mr. Rothstein.

His position on the *Terms of Union* question was that the *Terms* affect railway rates, not costs and, therefore, they need not be addressed by the Committee in deciding on a costing methodology for Newfoundland container traffic. He acknowledged that where there is inconsistency between the *Terms of Union* and the *Railway Act*, the *Terms of Union* would prevail, but in his view, no inconsistency has been shown in this case. If the Committee were to receive a specific complaint that CN was charging a rate which was not consistent with the *Terms of Union*, he submitted that that would be the appropriate time for considering the implications of the *Terms* on rates.

Dans la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve*, la Commission des transports a conclu que, nonobstant l'existence de conditions et de circonstances différentes et défavorables touchant Terre-Neuve, celle-ci devait être traitée sur un pied d'égalité avec les autres provinces Maritimes sur le plan de l'application des taux. En tant que loi spéciale, les *Conditions* prévalent par rapport à la *Loi sur les chemins de fer* et, par conséquent, la Commission a imposé un groupement tarifaire à Terre-Neuve pour les fins des tarifs de catégorie en fixant des montants arbitraires pour le trajet parcouru au delà de North Sydney. M. Rothstein a expliqué que la Commission a étudié les taux maximums et les tarifs de catégorie, mais non les tarifs du transport urbain ou les tarifs-marchandises, sauf lorsqu'elle a dit ce qui suit (p. 358):

> (traduction) Enfin, étudions maintenant les tarifs du transport urbain et les tarifs-marchandises. À ce sujet, il faut signaler qu'aucun des tarifs du transport urbain actuellement en vigueur dans la partie continentale des provinces Maritimes ou de l'Île du Prince-Édouard n'a été fixé par ordonnance ou à la demande de la Commission. Les tarifs du transport urbain et les tarifs-marchandises sont généralement fixés à la suite de négociations entre les sociétés ferroviaires et les parties intéressées et la Commission ne voit pour l'instant aucune raison valable de modifier la pratique actuelle. Si les négociations ne permettent pas d'en venir à une entente, la Commission étudiera une demande relative à tout conflit précis s'y rapportant.

Selon M. Rothstein, depuis la plainte que Terre-Neuve a déposée en 1983 au sujet des taux que le CN avait fixés pour le transport de provendes, aucune plaintes n'a été produite au sujet des taux de fret ou d'autres taux de transport à Terre-Neuve.

Il a soutenu que, lorsque les *Conditions de l'Union* sont entrées en vigueur en 1949, la réglementation des taux était bien différente de ce qu'elle est devenue après 1967. Il n'y avait aucune loi ou règlement concernant les taux minimums en 1949; la réglementation des taux à cette époque portait uniquement sur des taux maximums et avait pour effet d'interdire aux sociétés ferroviaires d'imposer des augmen-

The finding of the Board of Transport Commissioners in the *1951 Newfoundland Freight Rates Case* was that, notwithstanding dissimilar, disadvantageous circumstances and conditions pertaining to Newfoundland, the Province was to be included rate-wise in the Maritime region on a general level of rates similar to the other Maritime provinces. As a Special Act the *Terms* took precedence over the *Railway Act* and as a result the Board established a rate grouping in Newfoundland for class rate purposes by setting arbitraries over North Sydney. Mr. Rothstein explained that the Board's decision dealt with maximum rates, the class rates, but it did not deal with town tariffs or commodity rates except to say at page 358 as follows:

> There remains for disposal the matter of town tariffs and commodity rates. Here it should be pointed out that none of the town tariffs now in effect in the mainland Maritime Provinces or the Province of Prince Edward Island was established by Order or direction of the Board. Town tariffs and commodity rates are, as a general rule, determined by negotiations as between the Railways and the interested parties and the Board at this time sees no good reason for departing from the usual practice. If negotiations fail to resolve any of these matters, the Board will give consideration to an application pertaining to any specific dispute relating thereto.

Mr. Rothstein explained that, to his knowledge, until the 1983 Newfoundland complaint respecting CN's feedgrain rates, there had been no complaints about commodity or other rates to Newfoundland.

He submitted that when the *Terms of Union* came into force in 1949, rate regulation was very different from what it was after 1967. There was no law or regulation respecting minimum rates in 1949; rate regulation at that time concerned itself with maximum rates, restricting the railways from imposing excessive increases. Neither Term 32(2) or the Board's 1951 decision refers to railway costs because they are

tations excessives. Ni le paragraphe 2 de la clause 32 ni la décision rendue par la Commission en 1951 ne concernent les coûts des sociétés ferroviaires; elles portent plutôt sur les taux. En fixant des montants arbitraires pour les taux des différentes catégories à Terre-Neuve, la Commission a baissé certains taux pour les rendre conformes aux taux en vigueur dans les Maritimes, mais le calcul des coûts n'était pas un facteur.

Selon M. Rothstein, les *Conditions de l'Union* ont été édictées pour protéger Terre-Neuve de l'application de taux excessifs qui pourraient être imposés pour le transport par chemin de fer en raison du fait que Terre-Neuve est une île et qu'elle possède une voie ferrée à écartement étroit.

M. Rothstein a cité les *Débats de la Chambre des Communes* du 10 février 1949, plus précisément les commentaires que M. Chevrier, alors ministre des Transports, a formulés au sujet des négociations sur l'union de Terre-Neuve avec le reste du Canada et qui se lisent comme suit (p. 436-437):

> Il a posé certaines questions à l'égard du tarif. Il m'est impossible d'exposer le tarif dans le détail; ce serait assez long et la question comporterait un foule de données techniques. Je puis lui assurer, toutefois, qu'on a l'intention d'appliquer à la nouvelle province de Terre-Neuve le même tarif de base que celui qui s'applique aujourd'hui à la région des provinces Maritimes. En d'autres termes, le tarif de base en vigueur dans les trois provinces Maritimes s'appliquera à Terre-Neuve. À mon avis, il en résultera une réduction appréciable du tarif. Il serait cependant difficile d'en déterminer le pourcentage, parce qu'il y a des centaines et des milliers de tarifs. Si le National-Canadien prend la succession du chemin de fer terreneuvien, il soumettra à la Commission des transports le barème de base s'appliquant à l'île. Ceux qui, par la suite, se croiraient lésés pourraient, conformément à la *Loi sur les chemins de fer*, interjeter appel auprès de la Commission, qui prendrait une décision. J'apprend de source assez sûre que le tarif sera sensible-

concerned with rates. In setting up class rate arbitraries in Newfoundland, the Board reduced certain rates to bring them into line with Maritime rates, but costing was not a factor.

The *Terms of Union*, in his submission, were enacted in order to protect Newfoundland against excessive railway rates as a result of Newfoundland being an island and having a narrow gauge railway.

Mr. Rothstein referred to the *Debates of the House of Commons* for February 10, 1949 as reported in *Hansard* at page 422. Mr. Chevrier, then Minister of Transport, stated concerning the negotiations for Confederation between Newfoundland and Canada as follows:

> He also asked some questions in reference to rates. I am unable to go into the detailed rate structure, which would be a matter of some length and would require a great deal of technical knowledge. I can tell him, however, that it is the intention to apply to the new province of Newfoundland the same basic rate structure which now applies to the maritime region. In other words, the basic rate structure which exists today in the three maritime provinces would be made applicable to the province of Newfoundland. That would mean, I should think, a considerable decrease in those rates. What it may be in the way of percentage it is difficult to say, because there are hundreds and even thousands of rates. The Canadian National Railways, were they to take over the Newfoundland railway, would file with the Board of Transport Commissioners the basic rate structure for the island, and thereafter anyone who felt discriminated against could make an application to the board in accordance with the terms of the *Railway Act* and have his case adjudicated

ment inférieur à celui qui est présentement en vigueur à Terre-Neuve.

upon. I am informed upon fairly good authority that rates will be substantially lower than they are in Newfoundland at the present time.

M. Rothstein a souligné que M. Chevrier n'a pas parlé des coûts; il a simplement dit que la structure tarifaire de base demeurerait la même. Selon M. Rothstein, le mécanisme de plainte dont parle M. Chevrier est le mécanisme que la Commission avait en tête en 1951 lorsqu'elle a dit que les tarifs du transport urbain et les tarifs-marchandises feraient l'objet de négociations et de plaintes subséquentes, au besoin.

Mr. Rothstein pointed out that Mr. Chevrier did not mention costs, only that the basic rate structure was to be the same. He submitted that the complaint mechanism referred to by Mr. Chevrier was what the Board had in mind in 1951 when it said that town tariffs and commodity rates would be the subject of negotiation and subsequent complaint if necessary.

D'après ACE, aucun niveau précis de taux n'a été ou n'est imposé en vertu des *Conditions de l'Union* et, si l'interprétation du CN était retenue, aucune structure tarifaire précise n'entrerait en vigueur. Le CN pourrait fixer ses taux comme bon lui semble, pourvu que ces taux ne soient pas inférieurs aux taux minimums prescrits. Selon le procureur d'ACE, les *Conditions de l'Union* ont pout effet de permettre à une partie lésée de déposer une plainte à la Commission, si les taux ne sont pas conformes à la structure tarifaire gérérale des Maritimes.

In ACE's submission, the *Terms of Union* did not and do not dictate specific rate levels. If CN's interpretation were accepted, Mr. Rothstein stated that no specific rate structure would come into effect. CN would be free to set its rates at will as long as they did not go below the minimum. According to counsel for ACE what the *Terms of Union* do is give an aggrieved party the right to complain to the Board if the rates are not in accordance with the basic rate structure in the Maritimes.

M. Rothstein a soutenu que, dans le cadre de la présente enquête, il n'est pas nécessaire que le C.T.C.F. fasse une analyse des taux avant d'établir les niveaux compensatoires minimums en vertu de l'article 276, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, selon M. Edsforth, le témoin d'ACE, les taux résultant de l'*ordonnance du C.T.C.F. en date du 21 décembre 1984* ne sont pas si différents des taux en vigueur dans les Maritimes, que ce soit du point de vue historique ou comparatif. De plus, dans la *décision* qu'il a rendue en 1983 au sujet des taux du transport des provendes à Terre-Neuve, le C.T.C.F. a dit qu'il vérifierait les taux de Terre-Neuve pour déterminer s'ils étaient conformes. Dans cette cause-là, le CN aurait dit au C.T.C.F. que, "(...) en imposant les taux qui ont été fixés selon la méthode conventionnelle d'établissement des coûts, il ne nuisait pas à Terre-Neuve parce qu'elle était une île ou parce qu'elle avait une voie ferrée à écartement étroit".

Mr. Rothstein submitted that in this investigation it was unnecessary for the R.T.C. to conduct a rate analysis before the establishment of minimum compensatory levels under section 276 for several reasons. He referred to the evidence of his witness, Mr. Edsforth, that, in his rate analysis, the rates which would result from the *R.T.C.'s Order of December 21, 1984* were not out of line with Maritime rates on an historic or comparative basis. Also, in the *1983 Newfoundland Feedgrain Case*, the R.T.C. said that it would monitor Newfoundland rates to determine if they were out of line. He observed that CN told the R.T.C. in that case that "... by imposing the rates that were set pursuant to the conventional basis of costing it was not disadvantaging Newfoundland because it was an island or because it had a narrow gauge railway."

M. Rothstein a également soutenu que, en l'espèce, le C.T.C.F. doit se demander s'il serait approprié de maintenir en vigueur peut-être mille taux non compensatoires malgré la

Mr. Rothstein also submitted that the R.T.C. in this case must consider whether it would be appropriate to maintain perhaps a thousand non-compensatory rates against the possibility

possibilité que quelques plaintes soient déposées à la suite de l'application de l'ordonnance. Si le CN ou toute autre partie estime que les taux fixés violent les *Conditions de l'Union* parce qu'ils ne sont pas conformes à la relation prescrite par celles-ci, il incombe au CN ou à cette partie de le prouver, ce qui n'a pas été fait.

Se fondant sur les conclusions d'une analyse des taux menée par M. Edsforth, l'avocat d'ACE s'exprime comme suit:

> (traduction) Si votre *ordonnance* du 21 décembre 1984 avait été confirmée, les taux qui seraient entrés en vigueur auraient été bien compatibles, tant sur le plan historique que sur le plan comparatif, avec les taux du transport par wagon couvert et avec les taux qui s'appliquaient à d'autres genres de trafic et qui, selon moi, n'ont jamais fait l'objet d'une plainte en vertu des *Conditions de l'Union* depuis 1951.

L'avocat d'ACE a souligné que, lorsque M. Dickson a contre-interrogé M. Edsforth, il lui a posé certaines questions concernant des comparaisons entre les taux payés par les expéditeurs des Maritimes pour le trafic en provenance des Maritimes et à destination de Terre-Neuve et les taux payés par les expéditeurs du centre du Canada pour le trafic en provenance de Montréal et à destination de Terre-Neuve. M. Rothstein a fait remarquer que les *Conditions de l'Union* ne portent aucunement sur les liens entre ces taux; elles touchent le lien entre les taux du transport en provenance et à destination de Terre-Neuve et les taux du transport assuré ailleurs dans les Maritimes.

Selon M. Rothstein, l'adoption du concept SSM proposé par le CN n'aiderait pas les Maritimes à concurrencer les transporteurs du centre du Canada pour le transport assuré à Terre-Neuve. Le CN voudrait appliquer le concept du SSM "(...) pour pouvoir réduire ses taux et concurrencer les services de transport maritime, dont les coûts sont moins élevés", ce qui n'aiderait pas d'aucune façon les expéditeurs des Maritimes.

M. Rothstein a fait valoir que M. Kane a également invoqué cet argument lorsqu'il a dit

of a few complaints arising from the implementation of a rate order. He submitted that if CN, or any other party, were to assert that the rates being set are in violation of the *Terms of Union* because they deviate from the relationship mandated by the *Terms*, then it would be up to CN or that party to prove its case, which has not been done.

Counsel for ACE referred to the findings of a rate analysis conducted by Mr. Edsforth and stated:

> That analysis showed, on both a comparative and a historic basis, that the rates that would have come into effect, had your December 21, 1984 *Order* been allowed to stand, would have been well within the ranges, both on a comparative and a historic basis, that exist for boxcar traffic, that had existed for other traffic and, on a comparative basis, that had never been the subject of a complaint pursuant to the *Terms of Union*, to the best of my knowledge, since 1951.

Counsel for ACE referred to Mr. Dickson's cross-examination of Mr. Edsforth where he had asked a number of questions about comparisons between rates paid by Maritime shippers from Maritime to Newfoundland points and rates paid by Central Canadian shippers from Montreal to Newfoundland. Mr. Rothstein submitted that the *Terms of Union* do not address these particular rate relationships; they address the relationship between rates to and from Newfoundland and rates to and from other Maritime points.

Mr. Rothstein commented that the implementation of CN's EMS proposal would do nothing to assist the Maritimes to compete with central Canada into Newfoundland. He asserted that CN wants EMS "... to allow them to reduce their rates to compete with the lower-cost water alternative ...", and this would not assist Maritime shippers at all.

Mr. Rothstein referred to the argument by Mr. Kane that his client, Lantic Sugar, 'was

que sa cliente, Lantic Sugar craignait d'être désavantagée si le CN augmentait ses taux. M. Rothstein a souligné que le Comité n'avait aucune preuve des désavantages de cette augmentation pour les expéditeurs des Maritimes ou du centre du Canada, car aucun expéditeur n'est venu témoigner en ce sens devant le Comité.

Relativement à la question de savoir si l'on voulait qu'il y ait concurrence entre les modes de transport après l'entrée en vigueur des *Conditions de l'Union*, M. Rothstein a cité les commentaires suivants que M. Chevrier a formulés le 17 février 1949 (*Hansard*, p. 637-638):

> Il y a beaucoup à faire pour arrêter les détails de ce tarif et aucun cours n'est encore disponible. De ce qui a été fait jusqu'ici cependant, on peut conclure que le tarif à l'égard des marchandises en provenance et à destination de Terre-Neuve différera sensiblement du tarif à l'égard des marchandises en provenance et à destination d'Halifax. L'écart entre le tarif local d'Halifax et celui de Terre-Neuve devrait être suffisant pour permettre aux exploitants particuliers de navires de continuer, s'ils le désirent, à des taux justes et raisonnables, d'assurer le service entre Halifax et Terre-Neuve et surtout St. John's (Terre-Neuve).

Selon M. Rothstein, ce passage indique "(...) que l'intention n'était pas de faire baisser les taux du transport ferroviaire au point d'éliminer toute concurrence de la part des transporteurs maritimes dans le marché de St. John's".

À l'appui de ses prétentions, M. Rothstein a également cité les propos de M. St-Laurent, alors premier ministre qui s'était exprimé comme suit (p. 640):

> Peut-être que si l'on considérait les 90 milles entre North-Sydney et Port aux Basques comme transport ferroviaire, le tarif serait plus alléchant que celui du transport maritime entre Halifax et Saint-Jean; cependant, il ne pourrait s'appliquer qu'au transport à destination de Port aux Basques et ses environs parce que le tarif de transport ferroviaire direct de tout endroit du Canada

concerned that it may be a disadvantaged shipper if CN's rates were to go up. Mr. Rothstein pointed out that there was no evidence before the Committee about the disadvantages to Maritime or Central Canadian shippers since no shipper came before the Comnmittee to testify that if the rates were increased it would suffer hardship.

On the topic of whether or not competition between modes was intended to take place after the *Terms of Union*, Mr. Rothstein referred to *Hansard* for February 17, 1942 at page 619 where it was reported that Mr. Chevrier said:

> There is a great deal to be done in working out the details of these rates; therefore no quotations are available at the present time. But it may be stated that, from what has been done so far, the scheme of rates to and from Newfoundland compared with the rates to and from Halifax will result in substantial differences between the Halifax rates and the Newfoundland rates. If private steamship operators wish to continue to operate between Halifax and Newfoundland, and particularly St. John's, Newfoundland, the difference between the local Halifax rates and the Newfoundland rates should be sufficient to enable the steamship operators to carry on service at fair and reasonable rates.

Mr. Rothstein submitted that this passage indicates "... that the intent was not to have rail rates so low that water carriers would be driven out of the market to St. John's."

In support of this view, Mr. Rothstein also quoted the then Prime Minister, Mr. St. Laurent who said at page 622:

> It may be that having the ninety miles between North Sydney and Port aux Basques treated as rail movement would make a rate which would be more attractive than a water-borne rate from Halifax to St. John's, but it would be merely for Port aux Basques and nearby operations, because a through all rail rate from any point in Canada to St. John's via North Sydney and

à Saint-Jean, en passant par North-Sydney et Port aux Basques, devrait être plus élevé que le tarif-marchandises jusqu'à Halifax augmenté d'un tarif maritime juste et raisonnable pour le transport entre Halifax et Saint-Jean.

Le représentant d'ACE a fait valoir que Terre-Neuve ne devait pas être traitée de façon différente sur le plan de la concurrence. En 1949, le Parlement a tenu compte de la concurrence lorsqu'il a discuté des *Conditions de l'Union* et s'est dit en faveur du maintien de la concurrence de la part des transporteurs maritimes.

M. Rothstein a ensuite cité l'extrait suivant du rapport MacPherson qui remonte à 1961 et s'intitule *Rapport de la commission royale d'enquête sur les transports* (p. 137 du volume 2):

> (traduction) Les autres modes de transport pouvant être utilisés sont le transport maritime et le transport aérien. Les transporteurs maritimes qui reçoivent peu de subventions se font actuellement une lutte serrée pour obtenir une grande partie de ce marché. Il faudrait les encourager par tous les moyens possibles.

En d'autres mots, la Commission MacPherson n'a pas dit qu'il ne devrait pas y avoir de concurrence entre les modes de transport à Terre-Neuve ou que les *Conditions de l'Union* avaient pour effet de restreindre la concurrence.

Quant au fait que l'expression "réglementation des taux" du paragraphe 2 de la clause 32 devrait être interprétée, selon les autres parties, de façon à respecter la condition prescrite à l'article 276 au sujet des taux compensatoires minimums, M. Rothstein a répliqué que l'on ne pouvait remplacer l'expression "réglementation des taux" par l'article 276. Le paragraphe 2 de la clause 32 doit être lue dans son contexte lequel ne considère pas l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. En ce qui a trait à la question de l'interprétation statutaire, M. Rothstein a cité le passage suivant du volume de E.A. Driedger intitulé *Construction of Statutes* (Butterworths: Toronto, 1983) (p. 149):

> (traduction) Pour déterminer l'intention du Parlement, il faut lire les mots de la loi dans

Port aux Basques will be a rate that should be higher than a combination of the freight rate to Halifax plus a fair and reasonable water rate from Halifax to St. John's.

ACE asserted that Newfoundland was not to be treated differently when it came to competition. Parliament in 1949 considered competition when discussing the *Terms of Union* and said that water competitors should not be driven out of business.

Mr. Rothstein then referred to the 1961 MacPherson *Royal Commission on Transportation* at page 137 of Volume 2 where it states:

> The alternative modes are by water and by air. More shipment by water should be possible. Water carriers with little subsidy now compete vigorously for much of the traffic. They should be encouraged in every possible way.

In other words, his view was that the MacPherson Commission did not say there should not be competition between modes to Newfoundland and did not interpret the *Terms of Union* to restrict competition.

Mr. Rothstein referred to the other parties' arguments that the words "rate regulation" in Term 32(2) be interpreted to encompass the minimum compensatory requirement of section 276. In his view, one cannot simply substitute section 276 for "rate regulation". Term 32(2) must be read in context and that context does not contemplate section 276 of the *Railway Act*. On the topic of statutory interpretation he quotes E.A. Driedger in *Construction of Statutes* (Butterworths: Toronto, 1983) at page 149:

> The intention of Parliament must be gathered from the words of the Act when

leur contexte; cependant, le contexte ne comprend pas seulement les mots proprement dits. Les mots doivent être interprétés à la lumière des faits connus du Parlement lorsque la loi a été adoptée.

De l'avis de M. Rothstein, le Comité devrait examiner la *Loi sur les chemins de fer* qui existait en 1949 pour connaître le contexte et comprendre le problème que le paragraphe 2 de la clause 32 devait résoudre. En 1949 les mots "réglementation des taux" ne visaient certainement pas l'article 276, la réglementation des taux minimums ou le calcul des coûts du transport ferroviaire. Le fait que les mots "frais publics" soient utilisés dans la clause 31 ne peut avoir d'influence sur l'interprétation de la clause 32, puisque la clause 31 n'a rien à voir avec les coûts pour les fins de l'établissement des taux ferroviaires. En 1949, le Parlement ignorait quelle serait la portée de la *Loi nationale sur les transports* et, selon M. Rothstein, aucune disposition de la *LNT* ou de la *Loi sur les chemins de fer* actuellement en vigueur ne prévoit que Terre-Neuve doit être comprise dans la région des Maritimes pour les fins du calcul des coûts.

M. Rothstein a discuté des renvois aux *Conditions de l'Union* dans les paragraphes 269(6) et 278(10) de la *Loi sur les chemins de fer*.

Le paragraphe 269(6) signifie que les sociétés ferroviaires ont un pouvoir général en matière d'établissement des taux et tarifs, sous reserve de certaines restrictions statutaires précises. La mention de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* (ci-après *LTTMPM*), de la partie IV de la *Loi sur les transports* et de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (ci-après *LTGO*) est reliée aux restrictions touchant, non pas le calcul des coûts, mais plutôt l'établissement des taux du transport de marchandises. En outre, l'établissement des coûts du transport du grain en vertu de la *LTGO* se fait à l'aide de la méthode conventionnelle de calcul des coûts. Selon M. Rothstein, le paragraphe 269(6) n'est pas une disposition d'habilitation, mais plutôt une disposition limitative. Il restreint le pouvoir des sociétés ferroviaires en matière d'établissement des taux; il ne leur donne pas plus de latitude à cet égard, contrairement à ce que soutiennent certaines parties.

read in their context; but context includes more than the words of the Act. Words must be construed in the light of the facts known to Parliament when the Act was passed.

He submitted that the Committee should look at the *Railway Act* that existed in 1949 to determine the context and the mischief meant to be remedied by Term 32(2). The context of the words "rate regulation" in 1949 did not include section 276, minimum rate regulation or railway costing. The fact that the words "public costs" are used in Term 31 does not influence the interpretation of Term 32 since Term 31 does not have anything to do with costs for establishing rail rates. Parliament in 1949 did not know what the *National Transportation Act* would do and, in his submission, there is nothing in the *NTA* or the present *Railway Act* which says that Newfoundland is to be included in the Maritime region for costing purposes.

Mr. Rothstein discussed the references to the *Terms of Union* in subsections 269(6) and 278(10) of the *Railway Act*.

Subsection 269(6) means that the railways have a general power to set rates and tolls, subject to some specific statutory limitations. He submitted that the references to the *Maritime Freight Rates Act* (hereinafter *MFRA*), *Part IV of the Transport Act* and the *Western Grain Transportation Act* (hereinafter *WGTA*) in subsection 269(6) are concerned with limitations on the setting of freight rates and not with costs. Furthermore, he stated that when costs for grain are set under the *WGTA*, they are set on a conventional costing basis. He saw subsection 269(6) as a limiting rather than an empowering provision. It limits the power of railways to set rates; it does not give the railways greater freedom to set rates than they might otherwise have, as some of the other parties seem to argue.

L'article 278 concerne les taux maximums et prescrit une formule à utiliser pour les établir. En vertu du paragraphe 278(10), le taux maximal établi ne peut dépasser le niveau de taux prescrit par les *Conditions de l'Union*. Selon l'avocat d'ACE, les *Conditions de l'Union* n'ont rien à voir avec la façon dont les coûts sont calculés en vertu de l'article 278; elles ne font que prescrire un taux maximum. En outre l'article 278 est, lui aussi, une disposition limitative plutôt qu'une disposition d'habilitation.

M. Rothstein a affirmé que l'absence d'un renvoi au paragraphe 2 de la clause 32 dans l'article 276 (taux minimum) est significative et que

> (traduction) Si le législateur avait voulu que les *Conditions de l'Union* s'appliquent à la réglementation des taux minimums, il l'aurait dit dans la *Loi sur les chemins de fer*, comme il l'a fait pour la réglementation des taux maximums.
>
> Cette intention n'est pas mentionnée à l'article 276; cela indique que le Parlement ne voulait pas que les *Conditions* s'appliquent aux taux minimums et au calcul des coûts variables.

M. Rothstein estime que l'article 276 vise à maintenir la concurrence et à empêcher l'établissement de taux excessifs en prescrivant que les taux fixés par les sociétés ferroviaires doivent être compensatoires. On ne peut présumer que les *Conditions de l'Union* permettent de fixer des prix excessifs; elles touchent, non pas les taux minimums, mais les taux maximums qui sont trop élevés.

M. Rothstein a souligné qu'il "(...) serait tout à fait illogique d'interpréter l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* de façon à permettre au CN d'abaisser ses tarifs à sa guise et de faire une lutte inéquitable aux autres transporteurs. Selon l'avocat d'ACE, le CN veut que le Comité interprète les *Conditions de l'Union* de façon à lui permettre de fixer ses taux à un niveau inférieur à ses coûts variables réels et, ainsi, à éliminer la concurrence sur le marché. Le CN n'a pas promis de fixer les taux selon le plus bas coût possible; il a simplement dit qu'il aurait toute la latitude voulue pour le faire, s'il le désirait.

Section 278 is a maximum rate provision which describes a formula for setting a maximum rate. Subsection 278(10) says that the resulting maximum rate cannot exceed the rate level computed by the *Terms of Union*. According to counsel for ACE the *Terms of Union* are not concerned with how costs are calculated under section 278; they simply limit the maximum rate. Counsel for ACE submitted that this provision, too, is a limiting rather than an empowering provision.

Mr. Rothstein stated that the absence of a reference to Term 32(2) in the minimum rate provision, section 276, is significant, and that

> If the *Terms of Union* were intended to apply to minimum rate regulation then the *Railway Act* would have said so. The same as it said that it was intended to apply to maximum rate regulation.
>
> It is not mentioned in section 276, and that tells you that Parliament did not intend that it should affect the minimum rate and the calculation of variable costs.

He said that the purpose of section 276 is to maintain competition and to prevent predatory pricing by requiring railway rates to be compensatory. The *Terms of Union* cannot have been intended to permit predatory pricing; they were intended to affect maximum rates that were too high, not minimum rates.

Mr. Rothstein stated that it "... would be absolutely inconsistent with interpreting section 276 of the *Railway Act* in such a manner as to allow CN to price down to whatever kind of level they want so that they could compete unfairly with intermodal competitors." Counsel for ACE asserted that CN wants the Committee to interpret the *Terms of Union* to give it additional rate freedom to set rates below its actual variable costs to price competitors out of the market. He noted that CN was not saying that it would promise to charge rates at the lower cost level, but it would have the pricing flexibility to do so if it wished.

M. Rothstein a résumé comme suit la preuve du CN:

> (traduction) Ils nous ont dit à la barre la semaine dernière que Terre-Neuve serait protégée des taux excessifs exigés par les concurrents. Ils prétendent que les *Conditions de l'Union* leur permettent de fixer leurs taux à un niveau inférieur à leurs coûts réels et que la situation du marché fera le reste.

M. Rothstein a affirmé que les concurrents ne pourront rien faire si le CN les élimine à toute fin utile du marché et a ensuite énuméré les anomalies qui résulteraient de l'adoption de la méthode SSM que propose le CN.

Selon le CN, les *Conditions de l'Union* exigent que les coûts du trafic de Terre-Neuve soient calculés de la même façon que ceux du trafic des Maritimes. Le CN a donc calculé les coûts moyens du service aux Maritimes pour le SSM. M. Rothstein fait valoir que cette façon de procéder n'est pas conforme à la clause 32(2), en vertu de laquelle Terre-Neuve doit être comprise dans la région des Maritimes, parce que les coûts du trafic des Maritimes sont établis en fonction du parcours plutôt qu'en fonction d'une moyenne comme le SSM. Un des témoins du CN, M. Ornstein, a déclaré qu'à cette époque, le CN ne disposait d'aucun système permettant d'inclure la région de Terre-Neuve dans le calcul des coûts relatifs à la région des Maritimes.

Si l'on en juge par la preuve présentée par le CN, le concept du SSM serait fondé sur le système arbitraire de taux que la Commission a établi en 1951. Cependant, les facteurs arbitraires ne sont pas utilisés ailleurs en vertu de la méthode du CN, parce qu'ils sont reliés aux taux et non aux coûts. Selon M. Ornstein, le concept du SSM est fondé sur des facteurs socio-économiques ou sur les forces du marché. Or, ces concepts se rapportent aux taux, et non aux coûts.

Un autre témoin du CN, M. Brayley, a affirmé que le CN n'avait pas l'intention d'utiliser le concept du SSM pour calculer les coûts relatifs aux embranchements de Terre-Neuve pour les fins des subventions.

Mr. Rothstein paraphrased CN's evidence as follows:

> They told us, on the stand, last week that Newfoundland will be protected from excessive rates by competition. They say that *Terms of Union* gives them the freedom to price below their actual costs and the marketplace will do the rest.

Mr. Rothstein's point was that the marketplace cannot do the rest if CN were permitted to price the competition out of the market. He then listed the anomalies which he submitted would result if CN's proposed EMS methodology were to be adopted.

He referred to CN's evidence that the *Terms of Union* require Newfoundland traffic to be costed like Maritime traffic. To do this CN developed average Maritime costs for EMS. To do so, in his submission, does not comply with the Term 32(2) direction to include Newfoundland in the Maritime region because Maritime traffic is costed on a route-specific rather than an average basis like EMS. He pointed to CN's witness, Mr. Ornstein, who gave evidence that at that time CN had no Maritime region costing system into which Newfoundland could be included.

He explained that the basis of EMS according to CN was the rate arbitrary system established by the Board in 1951. However, he pointed out that arbitraries are not used anywhere else in CN's costing methodology because they are a rate concept and not a cost concept. He referred to Mr. Ornstein's evidence that EMS was based on socio-economic or market forces and stated that these are rate, not cost concepts.

CN witness, Mr. Brayley, testified that CN was not planning to use the EMS methodology in costing Newfoundland branch lines for subsidy purposes. Mr. Rothstein concluded that CN wants a high costing system for subsidy

M. Rothstein en est venu à la conclusion que le CN veut appliquer une méthode permettant d'établir des coûts élevés pour les fins des subventions, mais plus bas pour les fins des taux, afin de mieux pouvoir concurrencer les autres transporteurs.

M. Ornstein a dit que le concept SSM était caractérisé par des coûts comprimés établis pour les besoins d'une structure tarifaire également comprimée. Cependant, selon l'avocat d'ACE, même si les taux sont réduits, cela n'a rien à voir avec les coûts.

En outre, toujours selon M. Rothstein, le CN n'a pas laissé entendre qu'il exigerait les taux calculés en vertu du concept SSM; ces taux constitueraient simplement les taux minimums. Cependant, dans la mesure où les *Conditions de l'Union* visent à protéger la population de Terre-Neuve de l'application de taux excessifs, le concept SSM ne rencontre pas cet objectif.

M. Rothstein a soutenu que le concept SSM ne cadrait pas dans le contexte de l'article 276 et n'était pas justifié par les *Conditions de l'Union* et que le CN l'avait élaboré dans l'unique but d'éliminer ses concurrents du marché de Terre-Neuve.

M. Rothstein a ensuite résumé les plaidoiries présentées devant le Comité dans la cause de 1983 concernant la plainte que Terre-Neuve a déposée en vertu de l'article 23 de la *LNT* au sujet des taux du transport de provendes du CN. Dans cette cause-là, le CN avait soutenu que Terre-Neuve ne serait pas désavantagée parce qu'elle était une île ou qu'elle avait une voie ferrée à écartement étroit, si les taux étaient supérieurs aux taux minimums fixés à l'aide de la méthode conventionnelle de calcul des coûts, en vertu de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Tout comme les autres parties, M. Rothstein admet que les *Conditions de l'Union* ont un statut constitutionnel et l'emportent sur toute autre disposition statutaire incompatible de statut inférieur. À cet égard, il a cité le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les chemins de fer* qui se lit comme suit:

3.(1) Sauf dispositions contraires de la présente loi,

purposes, but a lower one, EMS, for rates to enable it to compete better with other carriers.

Mr. Ornstein called EMS a constrained costing system to match a constrained rate structure, but counsel for ACE submitted that, no matter how the rates are constrained, that does not have anything to do with the cost finding.

Furthermore, counsel for ACE argued, CN did not propose that it would charge the rates calculated under EMS; these would simply be the lower boundaries for rates. He argued that, if the purpose of the *Terms of Union* were to protect the people of Newfoundland from excessive rates, EMS would not protect them.

Mr. Rothstein submitted that EMS does not fit into the context of section 276 and is not supported by the *Terms of Union*. CN, he asserted, developed EMS for the sole purpose of driving competitors out of the Newfoundland market.

He then canvassed the pleadings before the Committee in the 1983 case involving a complaint by Newfoundland under section 23 of the *NTA* about CN's feedgrain rates. In that case, CN argued to the R.T.C. that Newfoundland was not disadvantaged because it was an island and because it had a narrow gauge railway if rates were set above the minimums determined using conventional costing under section 276 of the *Railway Act*.

Mr. Rothstein agreed with the other parties that the *Terms of Union*, as a constitutional provision, take precedence when there is a conflict with lesser statutes. He quoted subsection 3(1) of the *Railway Act* which similarly provides:

3.(1) Except as in this Act otherwise provided,

a) cette dernière doit s'interpréter comme étant incorporée à la loi spéciale, et

b) lorsque les dispositions de la présente loi et celles de quelque loi spéciale du Parlement du Canada se rapportent aux mêmes matières, les dispositions de la loi spéciale doivent être considérées comme l'emportant sur les dispositions de la présente loi, dans la mesure nécessaire pour donner effet à cette loi spéciale.

M. Rothstein a fait valoir qu'avant d'examiner les dispositions prépondérantes des *Conditions de l'Union* ou l'article 3, il faut d'abord déterminer s'il y a incompatibilité, et cette incompatibilité n'a pas été établie dans la cause qui nous occupe. Aucune partie n'a présenté une preuve indiquant que l'application de l'article 276 contredit les exigences des *Conditions de l'Union* sur le plan des relations entre les taux.

M. Rothstein a ensuite ajouté qu'en vertu du paragraphe 2 de l'article 45 de la *LNT*, le C.T.C.F. avait le pouvoir d'entendre toute plainte au sujet de l'incompatibilité entre un taux et une loi spéciale; en l'espèce, a-t-il dit, les *Conditions de l'Union* constituent une loi spéciale. Le paragraphe 2 de l'article 45 se lit comme suit:

45.(2) La Commission peut ordonner et prescrire à toute compagnie ou personne de faire immédiatement, ou dans tel délai ou à telle époque qu'elle fixe, et de telle manière qu'elle prescrit, en tant qu'il n'y a rien d'imcompatible avec la *Loi sur les chemins de fer*, toute action ou chose que cette compagnie ou personne est, ou peut être, tenue de faire sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la loi spéciale. La Commission peut aussi défendre l'accomplissement ou la continuation de toute action ou chose contraire à la *Loi sur les chemins de fer* ou à la loi spéciale; et elle a, aux fins de la *Loi sur les chemins de fer*, pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait.

Selon M. Rothstein, ce que les autres parties ont demandé au C.T.C.F. de faire, c'est de présumer qu'il y a incompatibilité entre les *Conditions de l'Union* et les taux fixés au dessus des niveaux compensatoires en vertu de l'article

(a) this Act shall be construed as incorporate with the Special Act, and

(b) where the provisions of this Act and of any Special Act passed by the Parliament of Canada relate to the same subject-matter the provisions of the Special Act shall, in so far as is necessary to give effect to such Special Act, be taken to override the provisions of this Act.

He stated that before one looks at the overriding provisions of the *Terms of Union* or section 3, one must first determine whether or not there is a conflict and that such a conflict had not been demonstrated in this case. No party came forward with evidence to show that what section 276 requires has created a conflict with the rate relationships mandated by the *Terms of Union*.

Mr. Rothstein referred to subsection 45(2) of the *NTA* as the basis of jurisdiction for the R.T.C. to hear any complaint that a rate is in violation of a Special Act; and in this case he stated that the *Terms of Union* constitute a Special Act. Subsection 45(2) reads:

45.(2) The Commission may order and require any company or person to do forthwith, or within or at any specified time, and in any manner prescribed by the Commission, so far as is not inconsistent with the *Railway Act*, any act, matter or thing that such company or person is or may be required to do under the *Railway Act*, or the Special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to the *Railway Act*, or the Special Act; and for the purposes of this Part and the *Railway Act* has full jurisdiction to hear and determine all matters whether of law or of fact.

Mr. Rothstein submitted that what the other parties have asked the R.T.C. to do is to presume a conflict between the *Terms of Union* and rates set above compensatory levels under section 276, but they have not produced any evidence

276; cependant, aucune de ces parties n'a produit de preuve à l'appui de cette allégation. En outre, ce n'est que lorsque le C.T.C.F. est saisi d'une plainte réelle en ce sens qu'il peut déterminer s'il y a incompatibilité et résoudre le problème, le cas échéant.

M. Rothstein a commenté la recommandation de M. Edsforth voulant que le C.T.C.F. calcule les niveaux de taux minimums à l'aide de la méthode conventionnelle d'établissement des coûts. De l'avis de M. Rothstein, l'expérience antérieure a démontré que cette façon de procéder ne donnerait pas lieu à une multitude de plaintes concernant la violation des *Conditions de l'Union*; si toutefois une plainte était déposée, le C.T.C.F. l'étudierait en temps opportun.

Association canadienne du camionnage et Atlantic Provinces Trucking Association

Ces deux organisations, qui étaient representées par M. O'Neill en 1984 et par M. O'Reilly en 1985, n'ont pas présenté de commentaires précis sur les *Conditions de l'Union*, mais ont plutôt adopté la position d'ACE tout au long de l'enquête à ce sujet.

Analyse

Le CN a soutenu qu'en vertu des *Conditions de l'Union*, l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquait pas au trafic de conteneurs en provenance et à destination de Terre-Neuve. En d'autres mots, le C.T.C.F. n'a pas la compétence en vertu de l'article 276 pour établir une façon appropriée de calculer les coûts en vue de déterminer si les taux du trafic de conteneurs à Terre-Neuve sont compensatoires ou non, parce qu'il n'est pas nécessaire qu'ils le soient. Cependant, le CN n'a pas nié le fait que l'ancien ministre des Transports avait demandé à la Commission d'étudier les taux de conteneurs de Terre-Neuve en vertu de l'article 48 de la *LNT* et de déterminer s'ils étaient compensatoires.

Subsidiairement, le CN a fait valoir que si l'article 276 s'appliquait au trafic de Terre-Neuve, il serait assujetti aux *Conditions de l'Union*. Celles-ci exigent que l'on applique, pour le trafic de conteneurs de Terre-Neuve, une toute nouvelle méthode de calcul des coûts qui ne tient pas compte du fait que Terre-Neuve est

to support that conclusion. He submitted that it is only when the R.T.C. is faced with an actual complaint that a specific rate is in violation of the *Terms of Union* and should be lower than that required under section 276, that the R.T.C. must decide if there is a conflict and, if so, how to resolve it.

Mr. Rothstein reviewed the recommendation by Mr. Edsforth that the R.T.C. calculate the minimum rate levels using conventional costing methodolgy. In Mr. Rothstein's submission, past experience has shown that this would not lead to any flood of complaints that the resulting rates violate the *Terms of Union*, but if and when a complaint were received, the R.T.C. should deal with it at that time.

Canadian Trucking Association and Atlantic Provinces Trucking Association

These two organizations were represented at the 1984 hearings by Mr. O'Neill and in 1985 by Mr. O'Reilly. They did not make specific submissions on the *Terms of Union* issue, although their general position during the investigation was in support of ACE.

Analysis

CN argued that as a result of the *Terms of Union*, section 276 of the *Railway Act* does not apply to container rates to and from Newfoundland. In other words, the R.T.C. has no jurisdiction under section 276 to establish an appropriate costing methodology for determining whether or not Newfoundland container rates are compensatory, because they need not be compensatory. CN did not, however, deny the fact that the former Minister of Transport asked the Commission to investigate Newfoundland container rates under section 48 of the *NTA* and to determine if they were compensatory.

CN's alternative argument was that if section 276 were applicable to Newfoundland traffic, then it would be subject to the *Terms of Union*. In CN's interpretation, the *Terms of Union* require an entirely new costing methodology for Newfoundland container traffic which discounts the fact that Newfoundland is

une île et qu'elle a une voie ferrée à écartement étroit. La nouvelle méthode proposée, appelée le concept du service supplémentaire dans les Maritimes, était fondée sur des statistiques relatives aux coûts moyens du transport ferroviaire dans la région des Maritimes.

Plusieurs parties nous ont dit que les *Conditions de l'Union* avaient un statut constitutionnel et devaient prévaloir par rapport aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* en cas d'incompatibilité. Nous sommes également de cet avis. Cette conséquence est énoncée en toutes lettres au paragraphe 1 de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui se lit comme suit:

> 52.(1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

La principale question en litige dans la présente cause consiste à déterminer s'il y incompatibilité entre les *Conditions de l'Union* et les exigences de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. La façon dont cette question sera tranchée dépend de l'interprétation qui sera donnée aux *Conditions*, notamment le paragraphe 2 de la clause 32 de celles-ci.

Voici à nouveau le texte du paragraphe 2 de la clause 32:

> 32.(2) Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North Sydney et Port aux Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire.

Pour interpréter cette clause, il faut étudier tout particulièrement les mots "réglementation des tarifs ferroviaires", "comprise dans la région maritime du Canada" et "exclusivement ferroviaire" pour en arriver à une interprétation dans son ensemble. Nous avons entendu beaucoup de témoignages et de commentaires sur le sens de ces mots. Les parties ont cité des rapports et des débats du Parlement, des décisions antérieures et des rapports de commissions royales d'enquête et nous ont présenté un historique des dispositions législatives sous étude ainsi qu'un compte rendu

an island and that it has a narrow gauge railway. The proposed new methodology, termed Extended Maritime Service, was based on costs derived from the application of a model of average Maritime region railway statistics.

Several parties explained to us the constitutional status of the *Terms of Union* and they emphasized that as a constitutional enactment, the *Terms* take precedence over the provisions of the *Railway Act* in the case of a conflict. We agree. That consequence is clearly spelled out in subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* which states that:

> 52.(1) The Constitution of Canada is the Supreme Law of Canada and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

The critical issue in this case is whether or not there is any inconsistency or conflict between the *Terms of Union* and what is required by section 276 of the *Railway Act*. The resolution of that issue depends on how the *Terms*, especially Term 32(2), are to be interpreted.

For reference, the text of Term 32(2) is set out again:

> 32.(2) For the purpose of railway rate regulation the Island of Newfoundland will be included in the Maritime region of Canada, and through-traffic moving between North Sydney and Port aux Basques will be treated as all-rail traffic.

There are three key phrases in Term 32(2) which require particular attention in order to arrive at an interpretation of the whole: "railway rate regulation"; "included in the Maritime region of Canada"; and "all-rail traffic". We have heard a great deal of evidence and submissions on the meaning of these phrases. References have been made by the parties to Parliamentary reports and debates, caselaw, reports of Royal Commissions, statutory history and personal involvement in the process of legislative amendment. We consider all of these materials and evidence to be

de leur participation au processus de modification des lois. Nous sommes d'avis que tous ces témoignages et documents sont valides et constituent une preuve qui peut nous aider à interpréter les *Conditions de l'Union*. Comme l'a dit E.A. Driedger à la page 87 de son volume intitulé *Construction of Statutes* (Butterworths: Toronto, 1983), le principe qui doit nous guider pour interpréter les textes législatifs est le suivant: "Il faut lire les mots des lois dans l'ensemble de leur contexte et leur donner leur sens grammatical et habituel, compte tenu du but et de l'objet de la loi en question ainsi que de l'intention du Parlement." Le contexte de la disposition est primordial et nous sommes d'accord avec les propos suivants de M. Driedger (p. 149): "Les mots doivent être interprétés à la lumière des faits connus du Parlement lorsque la loi a été adoptée."

Les deux directives aux termes du paragraphe 2 de la clause 32 sont modifiées par les mots introductifs suivants: "Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires". En 1949, lorsque les *Conditions* sont entrées en vigueur, la réglementation des taux de fret était bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui. La Commission des transports avait le pouvoir de fixer des taux justes et raisonnables conformément à la *Loi sur les chemins de fer*. Aucune disposition législative n'exigeait que les sociétés ferroviaires fixent des taux minimums à un niveau supérieur à leurs frais variables.

Le CN a cité le rapport de 1947 intitulé *Report of Meetings Between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada*, qui comporte des déclarations au sujet des intentions de chaque partie lors des négociations précédant la Confédération. En ce qui a trait à la question des taux de fret, la position du gouvernement fédérale semble assez claire, comme l'indique le passage suivant à la page 68 de l'annexe VII:

(traduction) b) <u>Taux de fret</u>

La classification et les tarifs canadiens courants s'appliqueraient et, si les avantages de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* couvraient Terre-Neuve, l'ensemble de ces éléments servirait à déterminer les taux maximums. La structure tarifaire qui en

valid and permissible aids to our interpretation of the *Terms of Union*. To quote E.A. Driedger at page 87 of *Construction of Statutes* (Butterworths: Toronto, 1983), the guiding principle of statutory interpretation is that "The words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament." The context of the enactment is all-important and we agree with Mr. Driedger at page 149 where he wrote that "Words must be construed in light of the facts known to Parliament when the Act was passed."

The two directives within Term 32(2) are modified by the opening statement that they are for the "purpose of railway rate regulation". In 1949, when the *Terms* came into effect there was a very different regulatory regime in place governing freight rates. The Board of Transport Commissioners had jurisdiction to set rates on the basis of the just and reasonable tolls provisions in the *Railway Act*. There was no provision requiring the railways to establish minimum rates above their variable costs.

CN referred to the 1947 *Report of Meetings Between Delegates from the National Convention of Newfoundland and Representatives of the Government of Canada* which contained statements of each of the parties' intentions in the negotiations leading up to Confederation. The Federal Government's intentions seem fairly clear on the issue of freight rates. Its position is stated at page 68 of Appendix VII as follows:

(b) <u>Freight Rates</u>

The standard Canadian classification and tariffs would likely become applicable, and if the benefits of the *Maritime Freight Rates Act* were to be extended to Newfoundland these two in combination would define maximum rates. The resulting rate structure would be modified by water

résulterait serait modifiée par la concurrence de la part des transporteurs maritimes et par l'établissement de tarifs-marchandises spéciaux conformément à la pratique canadienne courante en matière de tarifs.

competitive conditions and by special commodity rates in accordance with standard Canadian tariff practice.

Il faut également prévoir des baisses importantes des frais de fret en vigueur pour les marchandises transportées en provenance ou à destination de Terre-Neuve, de certains autres endroits du Canada et des États-Unis. À cet égard, il faut se demander si des frais spéciaux seront exigés pour le transport maritime entre Port aux Basques et North Sydney, ou si le mouvement sera considéré comme distance en milles de la voie ferrée.

Substantial reductions from the existing freight charges on goods moving to or from Newfoundland from or to points in Canada and the United States would probably result. A special feature to be considered would be whether a special charge would be made for the boat movement from Port aux Basques to North Sydney or whether the movement would be treated as so much railway mileage.

À notre avis, cela signifie que la *LTTMPM* et les pratiques courantes suivies ailleurs au Canada en matière d'établissement des taux devaient s'appliquer à Terre-Neuve et définir les taux maximums. Le gouvernement s'attendait à une baisse importante des taux de fret alors exigés par le chemin de fer de Terre-Neuve avant la Confédération. Ce passage indique également que le Parlement désirait le maintien de la concurrence de la part des transporteurs maritimes à Terre-Neuve.

We understand this to mean that the *MFRA* and the standard rate practices followed elsewhere in Canada were to apply to Newfoundland and to define maximum rates. Government expected a substantial decrease in the existing freight rates charged by the Newfoundland Railway before Confederation. We would note that this passage also indicated the Government's intention that water competition into Newfoundland should continue.

Dans la cause de *Attorney General of Newfoundland* c. *CNR* (1950), 64 C.R.T.C. 352, la Commission des transports a d'abord étudié le sens des *Conditions de l'Union* et a décidé que celles-ci n'empêchaient pas la société ferroviaire d'exercer ses droits en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et de fixer des taux différents en raison de circonstances et conditions différentes.

In the case of *Attorney General of Newfoundland* v. *CNR* (1950), 64 C.R.T.C. 352, the Board of Transport Commissioners first considered the meaning of the *Terms of Union*. They held that the *Terms* did not prevent the railway from exercising its rights under the *Railway Act* to set varied rates based on dissimilarity of circumstances and conditions.

La Commission s'est exprimée comme suit:

The Board stated as follows:

(traduction) Nous sommes d'avis que cette disposition législative comporte deux objectifs évidents: d'abord, faire de Terre-Neuve une partie de la région des Maritimes pour que la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* s'applique à Terre-Neuve pour le trafic de marchandises entre Terre-Neuve et le reste des Maritimes; ensuite, prévoir que le transport maritime entre North Sydney et Port aux Basques doit être considéré comme du transport ferroviaire pour les fins de l'établissement des taux.

We think that the obvious purpose of this subsection is: first, to make Newfoundland part of the Maritime region in order that Newfoundland may have the benefit of the *Maritime Freight Rates Act* in respect to all freight movements between points in Newfoundland and points in the rest of the Maritime region; and secondly, to provide that carriage by water between North Sydney and Port aux Basques is to be regarded as carriage by rail for rate-making purposes.

Ce paragraphe peut également signifier que la structure tarifaire de Terre-Neuve doit généralement être conforme à celle des autres provinces Maritimes. Cependant, il ne modifie aucunement les principes sur lesquels la Commission s'est fondée dans le passé en ce qui a trait à la discrimination en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*.

This subsection may also mean that the rate structure in Newfoundland is to be in general conformity with the rate structure in the other Maritime Provinces. But we do not think there is anything in this subsection to affect in any way the principles upon which the Board has acted in the past in regard to discrimination under the provisions of the *Railway Act*.

Cependant, après avoir étudié à nouveau cette question dans la *cause de 1951 concernant les taux du transport de marchandises à Terre-Neuve*, la Commission a modifié sa décision. Au lieu de répéter que la structure tarifaire de Terre-Neuve devrait généralement être conforme à celle des autres provinces Maritimes, la Commission a décidé que "(...) malgré certaines circonstances et conditions différentes et défavorables qui prévalent à Terre-Neuve, cette province doit être traitée sur un pied d'égalité avec les autres provinces Maritimes quant à l'ensemble des taux en vigueur".

However, upon further consideration of the matter in the *1951 Newfoundland Freight Rates Case* the Board modified its decision. There, they went beyond the finding that the rate structure in Newfoundland must be in general conformity with the other Maritime provinces rate structure to the finding that "... notwithstanding certain dissimilar, disadvantageous circumstances and conditions pertaining to Newfoundland, this Province is to be included rate-wise in the Maritime region on a general level of rates similar to the other Maritime Provinces."

La Commission a ensuite ordonné que la structure tarifaire de Terre-Neuve soit fondée sur les tarifs du fret de première classe pour le transport assuré jusqu'à North Sydney et que des montants arbitraires soient ajoutés pour le transport assuré dans des endroits précis à Terre-Neuve. Les montants arbitraires n'étaient pas fondés sur les coûts du transport ferroviaire. Il est significatif, selon nous, que la Commission n'ait rendu aucune ordonnance touchant les tarifs du transport urbain ou les tarifs-marchandises qui, d'après elle, continueraient à faire l'objet de négociations. Il est probable que les *Conditions de l'Union* n'exigeaient pas l'application d'une structure tarifaire spéciale pour ces tarifs. Les plaintes concernant les taux excessifs pourraient être présentées à la Commission sur une base individuelle.

The Board then directed a rate structure for Newfoundland based on first class freight tariffs to North Sydney with added arbitraries for movements to specified territories within Newfoundland. Arbitraries were not based on railway costs. We think it is significant that the Board did not make any orders affecting town tariffs or commodity rates which it said would continue to be the subject of negotiation. Presumably, the *Terms of Union* did not require the imposition of a special rate structure for town tariffs or commodity rates. Complaints about excessive rates could be brought to the Board on an individual basis.

Nous croyons utile de citer les débats de la Chambre des communes en date du 10 février 1949 au sujet des plans du gouvernement concernant la Confédération. Le ministre des Transports de l'époque a dit que le gouvernement avait l'intention "d'appliquer à la nouvelle province de Terre-Neuve le même tarif de base que celui qui s'applique aujourd'hui à la région des provinces Maritimes". Le gouvernement n'a pas dit que Terre-Neuve serait traitée

We think it is useful to refer to the February 10, 1949 debates in the House of Commons on the Government's plans for Confederation. The Minister of Transport at the time said that the Government intended "... to apply to the new province of Newfoundland the same basic rate structure which now applies to the maritime region." The Government did not say that Newfoundland would be treated any differently than the Maritime provinces. It was

différemment des provinces Maritimes. Elle bénéficierait du même traitement et de la même structure tarifaire de base.

Selon le rapport présenté en 1966 à Terre-Neuve et intitulé *Report of the Royal Commission on Transportation*, en vertu de la clause 32, Terre-Neuve devenait admissible à bénéficier de la formule des taux ferroviaires qui s'appliquait dans la partie continentale de la région des Maritimes. En outre, la formule alors en vigueur (taux courants jusqu'à North Sydney et montants arbitraires pour le transport assuré au delà de cet endroit) n'était pas reliée au coût de l'exploitation.

Les auteurs de ce rapport ont ensuite souligné les répercussions possibles du projet de loi C-120 pour Terre-Neuve; en vertu de ce projet de loi, les taux du transport ferroviaire dans les Maritimes devaient désormais être reliés aux coûts d'exploitation. Comme la structure tarifaire de Terre-Neuve était fondée sur celle des Maritimes en vertu des *Conditions de l'Union*, les auteurs du rapport craignaient que le principe des coûts s'applique à Terre-Neuve aussi.

Tous ces documents semblent indiquer que les *Conditions de l'Union* étaient destinées à toucher la réglementation des taux, et non le calcul des coûts.

En 1967, une nouvelle politique des transports énoncée dans la *Loi nationale sur les transports* et des modifications apportées à la *Loi sur les chemins fer* à la suite de l'adoption de cette politique sont entrées en vigueur. Sous le nouveau régime, les règlements concernant les taux du transport ferroviaire ont été déréglementés en grande partie. Les dispositions exigeant l'imposition de taux justes et raisonnables ont été abolies et l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui impose aux sociétés ferroviaires l'obligation de fixer leurs taux au dessus d'un niveau compensatoire minimum, a été adopté. Le calcul des frais ferroviaires est devenu un élément important de l'établissement des taux.

Comme M. Dickson l'a expliqué, en 1967, les paragraphes 269(6) et 278(10) de la *Loi sur les chemins de fer* sont devenus expressément

to be given the same treatment with the same basic rate structure.

The 1966 Newfoundland *Report of the Royal Commission on Transportation* stated that under Term 32, Newfoundland became entitled to the same rail rate formula as the Mainland Maritime Region. It also recognized that the formula then in place (standard rates to North Sydney plus arbitraries beyond) was not related to the cost of operation.

The Report then went on to warn of the possible dangers to Newfoundland of Bill C-120 which proposed a change in the rail rate formula for the Maritimes to relate rates to the cost of operation. Since, by the *Terms of Union*, the Newfoundland rate structure was predicated on the Maritime rate structure, the authors of the Report were concerned that the cost principle would be applied to Newfoundland as well.

All of these references seem to indicate to us that the *Terms of Union* were intended to affect rate regulation, not cost determinations.

In 1967 a new transportation policy in the *National Transportation Act* and consequential amendments to the *Railway Act* were passed into law. Under the new regime, rail freight rates were largely deregulated. The just and reasonable toll provisions were repealed and section 276 of the *Railway Act* was enacted to require the railways to set their rates above a minimum compensatory level. Railway costing became an important factor in rate-setting.

As Mr. Dickson explained, in 1967 subsections 269(6) and 278(10) of the *Railway Act* were expressly made subject to Term 32

assujettis à la clause 32 des *Conditions de l'Union* de Terre-Neuve au Canada.

Nous reconnaissons que, même en l'absence de ces renvois, les *Conditions de l'Union* prévalent en cas d'incompatibilité. En d'autres mots, l'ajout de ces restrictions n'était pas strictement nécessaire, puisque la Constitution est la loi prépondérante. Cependant, il est significatif, selon nous, que les *Conditions de l'Union* soient expressément mentionnées dans les deux sous-paragraphes cités plus haut, mais non à l'article 276. Selon nous, cela signifie que les *Conditions de l'Union* visaient à empêcher les sociétés ferroviaires d'exiger des taux de fret excessifs. L'article 276 ne renvoie pas aux *Conditions*, parce que cet article concerne les taux minimums à fixer, compte tenu des frais ferroviaires, et que les *Conditions* n'étaient pas destinées à s'appliquer au calcul des coûts.

Aucune des parties ne nous a démontré, à l'aide de déclarations précises ou d'autres preuves, que lors de l'entrée en vigueur de la *LNT* et des modifications de la *Loi sur les chemins de fer*, la disposition concernant les taux compensatoires minimums ne devait pas s'appliquer à Terre-Neuve. En outre, le Comité est d'avis que, si le Parlement avait voulu que la province de Terre-Neuve soit traitée différemment des autres régions du Canada pour les fins de l'établissement des coûts, il l'aurait dit de façon explicite.

S'il fallait en venir à la conclusion que les *Conditions de l'Union* touchent le calcul des coûts et que le CN a le pouvoir, qu'il n'a nulle part ailleurs au Canada, de fixer des taux inférieurs aux niveaux compensatoires, l'esprit et la lettre des *Conditions* seraient violés. Selon nous, les *Conditions de l'Union* visaient à faire bénéficier Terre-Neuve de tout traitement tarifaire spécial accordé aux Maritimes et à la protéger de l'imposition de taux supérieurs au niveau général des taux en vigueur dans les Maritimes. C'est ainsi qu'à notre avis, il faut interpréter le paragraphe 2 de la clause 32.

Après avoir lu les extraits pertinents des débats du Parlement et du rapport MacPherson de 1961 (Commission royale d'enquête sur les transports), nous sommes convaincus que les

of the *Terms of Union* of Newfoundland with Canada.

We agree that even absent such references, the *Terms of Union* take precedence in the event of conflict. In other words, the addition of these limitations was not strictly necessary since the Constitution is the superior enactment. However, we do consider it significant that the express *Terms of Union* limitation is found in only the two subsections mentioned and not in section 276. We interpret this as support for the view that the *Terms of Union* were intended to limit the railways' power to charge excessive freight rates. The *Terms* are not noted in section 276 because section 276 is a minimum rate provision concerned with railway costs and the *Terms* were not intended to affect costing determinations.

None of the parties brought to our attention any specific statement or evidence that would show that when the *NTA* and its consequential amendments came into effect, Newfoundland was to be excluded from the minimum compensatory rate provision. Surely, one would expect that such an important exception would have been openly discussed if had that been the intent. In addition, the Committee is of the view that if Parliament had intended to have the Province of Newfoundland subjected to specific treatment for purposes separate from the costing methodology employed elsewhere in Canada, it would have explicitly stated its intention to do so.

We are of the view that to interpret the *Terms of Union* to affect the costing methodology and thereby to give CN the power, which it has nowhere else in Canada, to set rates below compensatory levels would be to warp the spirit and intent of the *Terms*. We believe the *Terms of Union* were meant to ensure that any special rate treatment afforded the Maritime provinces would also be applied to Newfoundland and to protect Newfoundland from rates in excess of the general pattern of rates for the Maritimes. This, in our view, is the proper interpretation of Term 32(2).

We are convinced by references to the Parliamentary debates and the 1961 MacPherson Royal Commission on Transportation that the effect of the *Terms of Union* was

Conditions de l'Union ne visaient pas à éliminer la concurrence des transporteurs maritimes à Terre-Neuve. Il est vrai que la situation de Terre-Neuve est unique. Cependant, en l'absence de dispositions législatives explicites en ce sens, ce fait ne permet pas d'éliminer la concurrence entre les modes de transport qui constitue une caractéristique des services de transport offerts à Terre-Neuve.

Tout comme l'avocat d'ACE, nous sommes d'avis que les taux de fret de Terre-Neuve doivent être conformes aux niveaux compensatoires minimums exigés en vertu de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*. À cette fin, il n'est pas nécessaire de calculer les coûts d'une autre façon en vertu des *Conditions de l'Union*. Cependant, si les taux minimums fixés ne sont pas conformes à la structure tarifaire générale qui s'applique aux mouvements similaires en provenance et à destination de la région des Maritimes, il est possible qu'il y ait incompatibilité avec les exigences des *Conditions de l'Union* en ce qui a trait aux taux de fret à Terre-Neuve. À ce stade, il nous est impossible de déterminer s'il y aurait effectivement incompatibilité. Toute plainte qui pourrait être déposée en ce sens une fois que les taux seront fixés pourrait être entendue par le Comité en vertu du paragraphe 2 de l'article 45 de la *LNT*.

Nous avons remarqué qu'aucune partie n'a tenté de démontrer au cours de la présente enquête que certains taux fixés pour Terre-Neuve en vertu de la méthode conventionnelle de calcul des coûts ne seraient pas conformes à la structure tarifaire générale des Maritimes. En d'autres mots, nous n'avons entendu aucune preuve qu'il y a effectivement incompatibilité et conflit entre les *Conditions de l'Union* et les taux minimums fixés en vertu de l'article 276. Nous ne pouvons conclure qu'il y a incompatibilité en l'absence de preuve en ce sens. En outre, selon le témoignage de M. Edsforth, les taux qui seraient entrés en vigueur à la suite de notre *ordonnance* du 21 décembre 1984 seraient conformes à la structure tarifaire générale qui s'applique aux mouvements similaires en provenance et à destination de la région des Maritimes.

Constatations

Nous concluons que l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, en vertu duquel les taux du transport de marchandises doivent être

not intended to be the elimination of water carrier competition in the Newfoundland market. Admittedly, Newfoundland's situation is unique. However, in our view, in the absence of a specific legislative provision to that effect, the uniqueness of the Newfoundland situation does not extend to the exclusion of intermodal competition as a feature of the transportation services available to Newfoundland.

We agree with counsel for ACE that freight rates to Newfoundland must comply with the mininum compensatory requirement in section 276 of the *Railway Act*. The *Terms of Union* do not require the use of a different costing methodology in order to do so. However, if the resulting minimun rates were not to fall within the general pattern of rates for similar movements to and from the Maritime region, then it is possible that there would be a conflict with what the *Terms of Union* require for Newfoundland freight rates. At this stage it is impossible for us to determine if there would be a conflict. Any complaints about excessive rates which could arise once the rates are in place could be referred to the Committee under subsection 45(2) of the *NTA*.

We note that there was no evidence adduced to us during this investigation to demonstrate that any specific Newfoundland rates which may be determined using the conventional costing methodology would fall outside the general pattern for Maritime rates. In other words, we did not hear any evidence that a conflict or inconsistency between the *Terms of Union* and minimum rates under section 276 actually exists. We cannot draw a conclusion that there is a conflict without such evidence. The evidence we did hear from Mr. Edsforth leads us to believe that the rates which would have come into effect as a result of our *order* of December 21, 1984 would conform with the general pattern of rates for similar movements to and from the Maritime region.

Findings

We find that section 276 of the *Railway Act*, which requires freight rates to be compensatory, is applicable to Newfoundland container traffic.

compensatoires, s'applique au trafic de conteneurs à Terre-Neuve.

Nous concluons que les *Conditions de l'Union* étaient destinées à s'appliquer aux taux maximums de fret ferroviaire, et non aux coûts. Elles visaient à limiter les taux maximums du fret à Terre-Neuve en exigeant que ces taux soient conformes à la structure tarifaire générale qui est en vigueur dans la région des Maritimes. Par conséquent, les *Conditions* n'ont pas d'incidence sur le calcul des coûts en vertu de l'article 276 et ne permettent pas d'appliquer une méthode différente de celle que suit actuellement le Comité pour déterminer les coûts.

Nous concluons de la preuve qu'il n'y a pas incompatibilité entre les exigences des *Conditions de l'Union* et l'article 276.

PREUVE PRESENTÉE

La preuve présentée au Comité concernait non seulement les *Conditions de l'Union*, mais aussi la méthode d'établissement des coûts et des questions connexes, au sujet desquelles plusieurs personnes ont témoigné et plusieurs pièces à l'appui ont été déposées.

Comme nous l'avons déjà souligné, la Direction de l'analyse économique des chemins de fer de la Commission avait entrepris une analyse poussée des états de frais du CN et a relevé certains problèmes et proposé d'autres méthodes à appliquer pour calculer les coûts. Avant que la DAECF présente son rapport en juillet 1984, le CN avait déjà accepté la plupart des changements proposés par la Direction. Dans ces circonstances, il a été décidé que le rapport en question constituerait un très bon point de départ pour l'audience d'octobre 1984 concernant la détermination d'une méthode appropriée pour l'établissement des coûts. Le résumé qui suit présente uniquement les points saillants des divergences entre le CN et la DAECF, puisque les méthodes du CN, les mesures provisoires adoptées par la DAECF et les positions finales des parties sont déjà décrites de façon assez détaillée dans le rapport de cette dernière.

We find that the *Terms of Union* were intended to address maximum rail freight rates and not costs. They were intended to limit maximum freight rates in Newfoundland by requiring Newfoundland rates to fall within the general pattern of rates in the Maritime region. Accordingly, the *Terms* do not have an effect on cost determinations pursuant to section 276 and they do not mandate a different costing methodology from that presently used by the Committee.

We find that no conflict has been demonstrated between the requirements of the *Terms of Union* and section 276.

EVIDENCE PRESENTED

Aside from the *Terms of Union* issue, considerable evidence was adduced and exhibits filed concerning the establishment of an appropriate costing method and related matters.

As noted earlier the Rail Economic Analysis Branch of the Commission had undertaken extensive analysis of CN's cost submissions and in the process identified a number of problematic areas and proposed alternative costing methods. Prior to REA's July, 1984 report, CN had already concurred with most of the changes proposed by REA. Under these circumstances, it was decided that the REA report would provide the most appropriate starting point for the October 1984 hearing into the determination of an appropriate costing methodology. Whereas that report describes in some detail CN's methods, interim measures adopted by REA and the final positions taken, the evidence summarized herein only highlights the CN-REA differences.

En plus de la preuve de la DAECF qui a déjà été décrite dans les pages antérieures de la présente décision, la preuve suivante a été présentée.

Direction de l'analyse économique des chemins de fer

Représentée par M. C.E. Gowan, la DAECF a fondé son analyse sur l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, sur l'*ordonnance n° R-6313* que le C.T.C.F. a rendue en 1969 et sur les modifications apportées en 1980 au *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires*. La méthode à suivre pour calculer les frais ferroviaires est prescrite dans l'ordonnance et le *Règlement* en question. Les critères qui doivent être respectés lors de l'établissement des taux du transport de marchandises sont énoncés comme suit à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*:

> 276 (1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.
>
> (2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission.
>
> (3) En déterminant, aux fins du présent article et de l'article 277, le coût variable de tout mouvement de trafic, la Commission canadienne des transports doit
>
> a) tenir compte de tous les articles et facteurs prescrits par les règlements de la Commission comme étant pertinents à la détermination des coûts variables;
>
> b) calculer les frais d'immobilisations dans tous les cas en utilisant les frais d'immobilisations approuvés par la Commission comme convenables pour la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique.

In addition to some REA evidence which has been incorporated into earlier sections of this Decision the following additional evidence was adduced.

Rail Economic Analysis Branch

REA, represented by Mr. C.E. Gowan, was guided in its analysis by section 276 of the *Railway Act*, R.T.C. *Order No. R-6313* issued in 1969 and by the amendments to the *Railway Costing Regulations* issued in 1980. The latter two prescribe how railway costing is to be conducted. The criteria which must be met in the establishment of freight rates are described in section 276 of the *Railway Act* as follows:

> 276.(1) Except as otherwise provided by this *Act* all freight rates shall be compensatory; and the Commission may require the company issuing a freight tariff to furnish to the Commission at the time of filing the tariff or at any time, any information required by the Commission to establish that the rates contained in the tariff are compensatory.
>
> (2) A freight rate shall be deemed to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission.
>
> (3) In determining for the purposes of this section and section 277 the variable cost of any movement of traffic, the Commission shall
>
> (a) have regard to all items and factors prescribed by regulations of the Commission as being relevant in the determination of variable costs; and
>
> (b) compute the costs of capital in all cases by using the costs of capital approved by the Commission as proper for the Canadian Pacific Railway Company.

En général, les coûts variables sont définis comme étant les coûts qui varient selon le volume de trafic à long terme, soit pendant le délai dont la direction a besoin pour s'adapter aux changements.

Dans son rapport, la DAECF a cité l'article 7 des modifications de 1980 au ***Règlement sur le calcul des frais ferroviaires*** (qui est reproduit ci-dessous), cet article ayant, selon la Direction, une importance primordiale pour les fins de la présente enquête.

7. Aux fins des articles 264, 272 et 276 à 278, et à d'autres fins relatives aux taux du transport de marchandises,

a) les frais sont les coûts variables fondés soit sur les comptes de dépenses établis selon la *Classification uniforme des comptes* (Uniform Classification of Accounts) et des comptes qui y sont conciliables, soit sur les études spéciales des articles et facteurs relatifs aux frais que le Comité peut ordonner en vertu de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports*, et comprennent les hausses ou les baisses des dépenses de l'exploitation ferroviaire résultant de changements dans le volume du trafic, après un temps raisonnable d'adaptation à ces changements;...

L'*ordonnance sur la détermination des frais* que la Commission avait rendue en 1969 comportait une déclaration semblable qui a ensuite été remplacée par le texte précité en 1980.

La preuve de M. Gowan portait sur onze aspects de la méthode du CN sur lesquels la DAECF et la société ferroviaire ne s'entendaient pas. Par la suite, cette dernière a accepté en principe la plupart des méthodes proposées par la Direction, la principale exception étant le calcul des coefficients de retour à vide dans le cas des conteneurs et des wagons porte-conteneurs. Voici un résumé de la nature de la mésentente et de la méthode proposée par la DAECF pour chacun des onze aspects.

In general, variable costs are defined as the extent to which costs vary with the volume of traffic over the long term, the long term being defined as the time in which management can adjust to changed conditions.

Section 7 of the 1980 amendments to *Railway Costing Regulations*, as quoted below, was cited in the REA report as being of prime importance insofar as this investigation was concerned.

7. For the purposes of sections 264, 272, and 276 to 278 or for other purposes pertaining to rates for the carriage of goods,

(a) costs shall be variable costs based either on the expense accounts maintained under the *Uniform Classification of Accounts* and accounts reconcilable therewith or on such special studies of items and factors of costs as the Committee orders pursuant to section 46 of the *National Transportation Act*, and shall include the increases or decreases in rail operations expenses resulting from changes in the volume of traffic, after allowing a reasonable period of time for adjustment in view of the traffic to be handled; ...

A similar statement was originally contained in the *1969 Cost Order* issued by the R.T.C. and then modified to the above in 1980.

Mr. Gowan's evidence dealt with eleven cost areas in which REA disagreed with CN costing methods. The railway had since agreed in principle with most of the REA proposed methods with the major exception being the empty return ratios for containers and container flat cars. For each of the eleven areas the nature of the disagreement and REA's proposed method is briefly outlined.

1) Coûts unitaires

Calculés chaque année pour l'ensemble du système par les sociétés ferroviaires et vérifiés par la Commission, les coûts unitaires constituent le fondement de l'établissement des frais ferroviaires. Bien que le CN ait utilisé les coûts unitaires du système qui sont approuvés, il a modifié quatre de ces coûts pour tenir compte des opérations effectuées à Terre-Neuve. Les modifications étaient fondées sur les présomptions selon lesquelles TerraTransport (plus précisément son service de conteneurs), obtiendrait rapidement 50% du trafic entrant et que ses dépenses seraient sensiblement différentes.

La DAECF a jugé que les hypothèses du CN étaient trop optimistes et a préféré calculer les coûts unitaires à Terre-Neuve en se fondant sur les données récentes réelles plutôt que sur des données historiques ou des prévisions. Cette méthode permettait de tenir compte des réductions de coûts découlant du programme de remise en état et d'obtenir des coûts réalistes plutôt que des prévisions.

2) Coûts unitaires wagon-jour et wagon-mille - partie du continent

Ces coûts correspondent au coût de propriété quotidien, y compris les frais d'entretien et le coût variable se rapportant à l'exploitation d'un wagon par mille. Le CN a indiqué que cinq genres de wagons porte-conteneurs étaient utilisés pour le service de transport par conteneur dans la partie continentale. Cependant, les coûts ont été bien calculés pour seulement deux d'entre eux. L'enquête de la DAECF a permis de constater que le CN avait retiré presque tous les wagons de l'une de ces catégories (dont les coûts étaient peu élevés) et n'aurait pas dû en tenir compte pour calculer ses coûts. Dans le cas d'une autre catégorie dont les coûts étaient également peu élevés, le CN a omis d'inclure l'élément le plus important, soit le coût de location du matériel. Enfin, le coût d'un

1) Unit Costs

Unit costs, developed annually on a system-wide basis by the railways and verified by the Commission, form the basis for railway costing. Whereas CN used these approved system unit costs, they adjusted four unit costs which are reflective of operations in Newfoundland. The adjustments were based on the assumptions that the TerraTransport container service would quickly capture 50% of the inbound freight traffic and that there would be significant changes in TerraTransport expenditures.

REA considered CN's assumptions to be overly optimistic and instead adopted Newfoundland unit costs based on actual recent data, rather than historical or projected future data. This approach thus recognized cost reductions realized through the revitalization program and was reflective of achievable levels of cost rather than projections.

2) Car Day, Car Mile Unit Costs - Mainland

These items are the per day ownership cost including maintenance and the variable cost of operating a car per mile. Five types of container flat cars were identified by CN as being utilized in mainland container service. The costs of only two of the five were properly developed. REA investigation determined that virtually all the cars in one low-cost car type had been retired by CN and should have been deleted from costing. In a second low-cost car type, CN failed to include the largest cost component which was the leasing cost of the equipment. Finally, the cost of a third car type was adjusted upwards as CN had treated it as being equal to the other types although only being capable of handling three rather than the normal four, twenty-foot containers.

troisième genre de wagons a été augmenté, le CN ayant traité ces wagons de la même façon que les autres, même s'ils ne pouvaient transporter que trois conteneurs plutôt que quatre conteneurs de vingt-deux pieds, comme c'est habituellement le cas.

Les coûts unitaires wagon-jour et wagon-mille calculés par la DAECF représentent environ 28% de plus que les montants du CN.

3) Statistiques sur le rendement des trains

Ces statistiques représentent des évaluations de l'exploitation ferroviaire qui servent à calculer les coûts des mouvements de fret. À cet égard, le CN avait utilisé à la fois des données historiques et des prévisions, tandis que la DAECF a utilisé les données réelles de 1983, qui tenaient compte de l'amélioration du rendement des trains à la suite du programme de conteneurisation. On a constaté que le rendement des trains à Terre-Neuve a été très bon au cours des cinq premiers mois de cette année-là et qu'il s'est subséquemment détérioré durant les sept derniers mois. Cela indique peut-être que l'on a maximisé le rendement des trains et qu'il ne fallait pas s'attendre à d'autres améliorations.

4) Coûts de propriété du matériel

Ces coûts comprennent le coût du capital et l'amortissement. Dans certains cas, le CN a inclus des montants raisonnables à cet égard, tandis qu'il a considérablemrnt sous-estimé ces coûts ou les a tout simplement omis dans d'autres cas, comme les coûts des manoeuvres en terminal et ceux des opérations de ramassage et de livraison. Comme une grande partie du matériel utilisé dans le cadre du programme de conteneurisation était du matériel neuf, notamment pour les opérations de Terre-Neuve, la DAECF a calculé une durée de vie utile moyenne pour l'ensemble du matériel en utilisant un ratio de l'investissement net à l'investissement brut de 0,5 et, dans les cas appropriés, a calculé les volumes futurs de

Both the REA developed car day and car mile unit costs were approximately 28% higher than those claimed by CN.

3) Train Performance Statistics

These statistics are measurements of train operations used in costing freight movements. CN had used a combination of historical and projected statistics. The REA method used actual 1983 data and was thus reflective of improved train operations under the containerization program. It was noted that train performance in Newfoundland was most efficient during the first five months of that year and deteriorated in the subsequent seven. This was possibly an indicator that train performance had been maximized and that further improvements would not be realized.

4) Equipment Ownership Costs

These costs include cost of capital and depreciation. In some areas of costing, CN included reasonable equipment ownership costs whereas in other areas, such as terminal handling and pick-up and delivery, these costs were considerably understated or simply not included. As much of the equipment used in the container program was new, especially in Newfoundland itself, the REA method, for both old and new equipment, provided for a half-life approach using a net to gross ratio of .5 and where appropriate projected future traffic volumes. This method thus avoided "front-end loading" of costs where a low volume of traffic early in the containerization program would have to bear high equipment costs.

trafic. Cette méthode permettait ainsi d'éviter "le prélèvement des frais d'acquisition sur les premiers versements", compte tenu du fait que les coûts du matériel seraient très élevés, eu égard au faible volume de trafic au début du programme de conteneurisation.

Par la suite, dans son état de frais du 23 juillet 1984, le CN a changé d'avis et soutenu que la position adoptée par la DAECF relative à l'acquisition d'actifs par le gouvernement était incompatible avec une *décision* que le C.T.C.F. avait rendue en juillet 1982 au sujet d'éléments d'actifs fournis par le gouvernement dans le cadre du Programme de remise en état des embranchements des Prairies. La Direction était d'avis que le Comité s'était alors exprimé d'une façon suffisamment large pour permettre l'inclusion des coûts du matériel dans la présente cause. Selon M. Gowan, la DAECF estimait qu'il ne fallait pas exclure les coûts de propriété du matériel dans le calcul des frais variables. L'exclusion des coûts de propriété du matériel tel que les conteneurs, le matériel de levage des conteneurs, les tracteurs routiers et les châssis de bogies donnerait aux sociétés ferroviaires un avantage par rapport aux autres transporteurs qui doivent acheter leur propre matériel.

5) Coûts de propriété des conteneurs

La DAECF a examiné les factures du CN relatives aux achats de conteneurs et suivi la méthode expliquée dans la section précédente à l'égard des coûts de propriété du matériel. En suivant cette méthode et en utilisant pour 1983 un taux du coût du capital inférieur à celui que le CN avait utilisé dans son état de frais initial pour les coûts de 1982, la DAECF a obtenu des montants légèrement inférieurs à ceux du CN en ce qui a trait aux coûts de propriété des conteneurs.

6) Cycles de rotation du wagon-jour

Le cycle de rotation du wagon-jour est le temps pendant lequel un wagon chargé se déplace du point d'origine au point de destination, additionné d'un facteur tenant compte du retour du wagon vide au point

Subsequently, in its July 23, 1984 submission, CN reversed its position and claimed that the REA position taken with regard to government-purchased assets was inconsistent with a July 1982 *R.T.C. Decision* relating to government assets provided under the Prairie Branch Line Rehabilitation Program. REA was of the opinion that the wording of the July 1982 *Decision* was sufficiently broad to allow inclusion of equipment costs in this case. Mr. Gowan also stated that it was REA's opinion that it was inappropriate, in variable cost development, to exclude equipment ownership costs. Exclusion of ownership costs for such items as containers, container lift equipment, highway tractors and truck chassis would give rail an advantage over other transportation modes which are required to purchase their own equipment.

5) Container Ownership Costs

CN vouchers for container purchases were examined by REA and the equipment ownership method outlined in the previous section was applied. Application of the revised method, in combination with a lower cost of capital rate in 1983 compared to CN's original cost submission at 1982 cost levels, resulted in the determination of container ownership costs slightly less than CN's claimed figures.

6) Car Day Cycles

The car day cycle is the amount of time taken by a loaded car to go from point of origin to point of destination plus a factor for the return of the empty to its point of origin. This factor, dealt with in section 11, is a

d'origine. Ce facteur, dont il est question à la section 11, varie en fonction des mouvements de trafic et est appelé coefficient de retour à vide (CRV). Comme le programme de conteneurisation était récent, le CN a calculé les cycles de rotation des wagons d'après les activités ferroviaires courantes. La DAECF a adopté ce concept, mais a apporté certaines modifications lorsqu'elle a calculé les CRV.

Selon les calculs du CN, les cycles de rotation des wagons-jour pour le transport en provenance de Halifax et à destination de North Sydney étaient supérieurs aux cycles relatifs aux mouvements en provenance de Montréal ou Toronto et à destination de North Sydney. En outre, dans le cas du transport en provenance de Montréal et Moncton et à destination de l'Est, les cycles de rotation des wagons-jour étaient équivalents.

Appliquant des CRV plus élevés, la DAECF a déterminé que les cycles de rotation des wagons-jour correspondaient à environ 15% de moins que les cycles calculés par le CN pour Halifax et Moncton et à 15% de plus pour Montréal. Dans le cas du trafic de Hamilton, Toronto et Windsor, les cycles calculés par le CN ont été augmentés respectivement de 34%, 45% et 59%. Les cycles de rotation des wagons-jour que la DAECF a calculés pour le trafic de Terre-Neuve à l'aide des CRV qu'elle avait déterminés représentaient plus du double des cycles déterminés par le CN pour l'ensemble du trafic.

Malgré ces augmentations, la DAECF a jugé que les cycles de rotation des wagons étaient réalisables, compte tenu d'un délai raisonnable d'adaptation, tout en étant consciente du fait que les cycles réels du CN étaient encore plus élevés que les cycles calculés par la Direction.

7) Cycles de rotation des conteneurs

Le cycle de rotation des conteneurs est le temps d'utilisation d'un conteneur depuis son envoi à un client pour le chargement jusqu'à son retour après le déchargement au point de destination, additionné d'un facteur pour tenir compte du retour à vide. Même si

function of traffic flows and is known as an empty return ratio (ERR). As the container program was new, CN calculated car cycles based on existing train operations. This concept was adopted by REA although a number of modifications were introduced in the determination of REA-developed ERR.

The car days submitted by CN for movements from Halifax to North Sydney were greater than for movements from Montreal or Toronto to North Sydney. Also car days for eastbound movements originating in Montreal and Moncton were stated to be equal.

Including higher ERR, the REA car day cycles for Halifax and Moncton decreased by about 15% from CN's figures and increased by a similar amount for Montreal. Car day cycles for Hamilton, Toronto and Windsor increased by 34%, 45% and 59%, respectively over CN's cycles. The car day cycles in Newfoundland including the REA-determined ERR more than doubled for all traffic.

Notwithstanding these increases, REA considered the car cycles to be potentially achievable, given a reasonable period of time for adjustment, while at the same time being cognizant of the fact that actual CN cycle times were even higher than the REA-calculatd cycles.

7) Container Day Cycles

The container day cycle is the amount of time a container would be in service from the time it is dispatched to a customer for loading until it is returned after unloading at destination plus an empty return factor. Despite the fact that the container is in

la période d'utilisation du conteneur est plus longue que celle du wagon, le CN a soutenu que les cycles de rotation des conteneurs étaient équivalents à ceux des wagons pour le parcours effectué sur la partie continentale et a ajouté un autre jour dans le cas de Terre-Neuve pour le transport par traversier. Dans son calcul des cycles de rotation des conteneurs, la DAECF a inclus un délai supplémentaire pour le chargement au terminus de départ et pour le déchargement au point de destination ainsi qu'un facteur tenant compte de l'exploitation normale de cinq jours par semaine et de certaines autres modifications avant d'appliquer les CRV.

La DAECF a jugé que les cycles de rotation des conteneurs devraient être augmentés de 54% à 120% pour la partie continentale et de 93% à 133% pour le transport à Terre-Neuve. Tout comme dans le cas des cycles de rotation des wagons, les cycles réels de rotation des conteneurs du CN étaient plus longs que les cycles calculés par la DAECF.

8) Coûts des opérations maritimes

Pour calculer le coût total des manoeuvres au terminus de North Sydney et Port aux Basques et du transport par traversier entre les deux terminaux, le CN a utilisé le taux commercial exigé par CN Marine pour la manutention des conteneurs ainsi qu'un facteur CRV. Selon la compagnie ferroviare, il s'agissait là des seuls frais engagés par CN TerraTransport puisque tous les autres frais de manutention étaient à la charge de CN Marine.

Après avoir examiné les contrats de CN Marine, la DAECF a jugé que les taux commerciaux, composés des frais de manutention et de frais supplémentaires pour chaque pied de conteneur, étaient exacts. L'enquête a révélé que TerraTransport achetait et fournissait à CN Marine le matériel de manutention des conteneurs, les tracteurs et les châssis utilisés à North Sydney et Port aux Basques. La DAECF a jugé que le taux commercial des conteneurs additionné de ces coûts du matériel étaient raisonnablement conformes au paragraphe 2 de la clause 32 des

service for a longer period of time than the rail car, CN had claimed container days as being equivalent to car days on the mainland and added one extra day to the Newfoundland car day figure for the ferry crossing. The REA container day cycles included additional time for loading at the originating terminal, unloading at destination, an idle factor to reflect the normal five day per week operation of businesses and other modifications before applying the ERR.

REA determined that the container day cycles should increase between 54% and 120% on the mainland and between 93% and 133% on Newfoundland. As in the case of car day cycles, the actual container cycles experienced by CN were higher than the cycles calculated by REA.

8) Marine Costs

CN's method utilized the commercial rate charged by CN Marine for containers plus an ERR factor as being the appropriate total cost for terminal handling at North Sydney and Port aux Basques and transportation by ferry between the two terminals. The railway's position was that this was the only cost incurred by CN TerraTransport as all other handling costs were the responsibility of CN Marine.

REA examination of CN Marine contracts determined that the commercial rates, comprised of handling charge plus an extra charge per container foot, were correct. Investigation determined that TerraTransport purchased and provided to CN Marine the container-handling equipment, tractors and chassis used at North Sydney and Port aux Basques. The commercial container rate plus these equipment costs were considered by REA to be a reasonable proxy to meet the section 32(2) *Terms of Union* requirement that through traffic be treated as "all-rail traffic".

Conditions de l'Union en vertu de laquelle le trafic direct doit être considéré comme du transport "exclusivement ferroviaire".

À ce coût, on a ajouté un petit montant représentant les frais de réparation de conteneurs qui sont engagés à Port aux Basques avant d'appliquer le CRV. Selon le point d'origine sur le continent, les coûts calculés par la DAECF représentaient une hausse de 59% à 106% par rapport à ceux du CN pour les conteneurs de 20 pieds et une hausse de 46% à 89% pour les conteneurs de 40 pieds.

9) Coûts des manoeuvres au terminus

Ces montants couvrent les opérations de chargement et de déchargement des wagons ainsi que le chargement et le déchargement des châssis de bogies aux divers terminaux de conteneurs. De l'avis de M. Gowan, le CN a calculé le montant qu'il lui en coûtait pour les manoeuvres au terminus par conteneur selon une conception théorique fondée sur un certain nombre d'hypothèses et a appliqué les résultats de celles-ci à tous les terminaux de la partie continentale et de Terre-Neuve.

Le témoin de la DAECF a déclaré que la conception théorique du CN était rejetée. À la demande de la Direction, les coûts des manoeuvres au terminus ont été calculés pour chaque terminus à l'aide des plus récentes données disponibles. La DAECF a ensuite analysé ces calculs et les a modifiés au besoin pour tenir compte de facteurs comme les frais généraux appropriés ainsi que le coût du capital et l'amortissement avant d'appliquer les CRV. Compte tenu de la méthode suivie par la DAECF, les coûts des manoeuvres aux six terminus de la partie continentale ont augmenté de deux à six fois. En plus d'avoir omis plusieurs éléments des coûts, le CN a grandement sous-estimé certains autres et n'a pas inclus les frais généraux applicables. Des résultats semblables ont été obtenus pour les terminus de Terre-Neuve.

Dans les commentaires et états supplémentaires qu'il a présentés dans ses lettres du 23 juillet 1984 et du 7 août 1984, le CN a soutenu que les coûts seraient inférieurs pour les terminaux de Montréal et Toronto.

To this cost was added a small cost for container repairs incurred at Port aux Basques before applying the ERR. Depending on mainland origin, REA costs were 59% to 106% higher than CN's for 20 foot containers and 46% to 89% higher for 40 foot containers.

9) Terminal Handling Costs

This cost encompasses the loading and unloading of rail cars as well as the loading and unloading of truck chassis at the various container terminals. Mr. Gowan testified that CN's terminal handling cost per container was developed using a theoretical terminal approach based on a number of assumptions with the results being applied to all terminals on the mainland and Newfoundland.

REA's witness stated that CN's theoretical terminal approach was rejected. At REA's request specific terminal handling costs were developed for each individual terminal based on the latest data available. These submissions were then analysed by REA and adjusted as required to include such factors as appropriate overhead expenses and cost of capital and depreciation on equipment before applying the ERR. Using the REA method, costs for the six mainland terminals increased between two-fold and six-fold. CN's original method had failed to identify several cost items, seriously understated others and did not include applicable overhead costs. Similar results were determined for Newfoundland terminals.

Further CN comments and submissions as contained in their July 23 and August 7, 1984 letters supported lower cost levels for Toronto and Montreal. As REA had conducted extensive audits of both Toronto

Comme la DAECF avait procédé à une vérification en profondeur des opérations effectuées à ces deux terminaux avant l'audience, elle a conclu que les coûts relatifs au terminal de Conport (Toronto) devaient rester les mêmes, tandis que les coûts se rapportant au terminus de Monport (Montréal) étaient probablement légèrement sous-estimés.

10) Coûts de ramassage et de livraison

Le CN a d'abord soutenu que toutes ses activités de R & L étaient confiées à des sous-traitants et que les taux utilisés dans le calcul correspondaient aux taux exigés en vertu de ces contrats. Le CN a ensuite modifié sa position pour dire qu'une partie importante du trafic était confiée à son personnel ou celui de TerraTransport et les calculs ont été faits en conséquence. Par ce procédé, le CN a augmenté les coûts de R & L de plus de 60% pour les opérations de Toronto et de presque 90% pour les opérations de Montréal.

À la suite de son enquête, la DAECF a modifié certaines composantes des coûts du CN et a ajouté celles qui manquaient. Les coûts de R & L ont donc généralement augmenté de 10% à 100%, certaines hausses étant encore beaucoup plus fortes.

Dans les états qu'il a présentés en juillet et août 1984, le CN a fait valoir qu'il fallait diminuer certains frais de R & L engagés à Terre-Neuve, principalement en raison du fait que le CN avait négocié des prix contractuels inférieurs et que l'on avait modifié les méthodes de manutention dans la péninsule de Burin.

La DAECF s'est engagée à étudier à nouveau les taux touchés par ces deux facteurs et, au besoin, à réviser les frais de R & L concernés.

11) Coefficients de retour à vide

Dans ses états initiaux de décembre 1982, le CN avait utilisé les CRV des wagons couverts de 1980 pour établir les coûts des

and Montreal container terminal operations before the hearing it was concluded that the costs for Conport Terminal in Toronto should remain unchanged and that Monport Terminal in Montreal was probably still slightly undercosted.

10) Pick-Up and Delivery Costs

Originally CN claimed that all its P&D operations were under contract and that the claimed rates were reflective of those contracts. CN subsequently reversed itself and claimed that a substantial segment of the traffic was handled by CN or TerraTransport staff and developed calculations accordingly. During this process CN increased the P&D cost in Toronto by more than 60% and in Montreal by almost 90%.

REA's investigation modified some CN cost components and added in missing cost components. The determined P&D expenses resulted in cost increases generally ranging between 10% and 100% with a few considerably higher.

In submissions received in July and August 1984 CN claimed that a number of P&D charges in Newfoundland should be decreased primarily because CN had negotiated lower contract prices and due to changes in handling methods in the Burin Peninsula.

REA undertook to re-examine rates affected by these two factors and, if necessary, revise any affected P&D costs.

11) Empty Return Ratios

In their original December 1982 submission, CN used 1980 box car ERR for costing container flat cars, the rationale being that

wagons porte-conteneurs, pour le motif que les conteneurs remplaçaient les wagons couverts.

De l'avis de la DAECF, il aurait fallu relier davantage les CRV aux CRV réels se rapportant aux mouvements des conteneurs plutôt que d'utiliser les statistiques historiques sur les wagons couverts. Avant de trancher cette question, la Direction a tenu compte de facteurs comme les CRV réels de 1983, les prétentions du CN quant à l'accroissement des cargaisons de retour en provenance des Maritimes et les prévisions sur le nombre de cargaisons entrantes à Terre-Neuve.

Selon la DAECF, compte tenu des prévisions relatives aux marchandises entrantes, il faudrait que les cargaisons de retour enregistrent une hausse considérable pour que les CRV de 1983 cessent d'augmenter. En outre, le volume de cargaisons de retour récemment obtenu au milieu de 1984 a été attiré probablement grâce aux taux faibles qui s'appliquaient au transport de retour et qui étaient fondés sur les coûts peu élevés précédemment calculés par le CN. Lorsque le CN a été interrogé au sujet de la capacité de conserver ce nouveau volume, compte tenu des augmentations qui avaient déjà été indiquées et acceptées à l'égard de divers éléments des coûts, sauf les CRV, celui-ci a admis que les coûts de ce trafic pourraient augmenter d'au moins 10% et qu'il pourrait perdre une bonne partie de ce trafic, puisque les taux selon la compagnie n'étaient que marginalement compensatoires.

À la lumière de tous ces facteurs, la DAECF en est venue à la conclusion suivante:

> (traduction) Si une structure des coûts appropriée était établie, sans tenir compte du coefficient de retour à vide, le CN ne pourrait, selon la Direction, conserver le volume actuel du trafic de départ et aurait du mal à accroître sa part du marché. Si des taux fondés sur les coûts réels avaient été en vigueur, le CN n'aurait tout simplement pas acquis le volume qu'il a obtenu.

À la date du rapport de la DAECF, le CN n'avait pas encore adopté une position

the containers were simply replacing box cars.

REA considered that the ERR should be more closely related to the actual ERR for container movements rather than historical box car statistics. Before deciding this issue REA took into account such factors as the actual 1983 ERR, CN's claims of increased back-haul traffic from the Maritimes and projected future inbound traffic levels to Newfoundland.

It was noted by REA that, considering projected inbound traffic levels, back-haul traffic would have to increase substantially simply to prevent the 1983 ERR from increasing further. Also, recently acquired back-haul traffic in mid-1984 was likely attracted on the basis of low back-haul rates based on CN's previously determined low cost structure. After CN was challenged regarding their ability to retain this new traffic considering the already identified and agreed to significant increases in various cost components, exclusive of ERR, CN admitted that such traffic would be subject to severe erosion with a 10% or more cost increase as the rates were considered by CN to be only marginally compensatory.

All factors considered REA had concluded that

> With the establishment of an appropriate cost structure, exclusive of the empty return ratio, it is REA's opinion that CN would not be able to sustain the present outbound traffic movement and would be hard-pressed to attract new traffic. If rates based on actual cost had been in effect CN would simply not have acquired some of the traffic it did.

As of the date of the REA report CN had not taken a definitive position on ERR other

définitive au sujet des CRV, s'étant contenté de contester les propositions de la Direction et d'affirmer que les CRV devraient être bien inférieurs. Dans son état du 23 juillet 1984, le CN a toutefois proposé des CRV inférieurs à ceux qu'il avait d'abord utilisés pour les wagons couverts.

M. Gowan a déclaré que, compte tenu

a) des facteurs susmentionnés,

b) du ratio historique de quatre pour un pour le volume de trafic entrant par rapport au volume de trafic sortant à Terre-Neuve,

c) du fait que les CRV avaient récemment tendance à augmenter pour le transport par wagon couvert dans les Maritimes, ce qui indique non seulement qu'il y a un grand déséquilibre entre le trafic entrant et le trafic sortant, mais aussi que ce déséquilibre s'accentue, et

d) du fait que, d'après l'examen d'un petit échantillon de taux applicables aux cargaisons de retour, on estimait que plus de 50% de ces taux n'étaient pas compensatoires, si l'on utilise un CRV de zéro et les coûts acceptés par le CN,

la DAECF ne changerait aucune de ses constatations sur les coefficients de retour à vide.

Dans son rapport, la DAECF termine son étude des coefficients de retour à vide sur cette note:

> (traduction) Il importe de reconnaître qu'il s'agit de l'aspect le plus subjectif du calcul des coûts et de celui qui a le plus de répercussions sur l'ensemble des coûts.

Se fondant sur les critères établis tout au long de la présente enquête, la DAECF a décidé que 152 des 177 taux étudiés n'étaient pas compensatoires.

than to disagree with REA's proposals and claim that the ERR should be much lower. Subsequently on July 23, 1984 CN proposed ERR lower than their original box car ERR.

Mr. Gowan testified that considering

(a) the previously noted factors,

(b) the historic four to one ratio of inbound versus outbound tonnage in Newfoundland

(c) recent years' trend to higher Maritime box car ERR which not only indicated a considerable imbalance of inbound versus outbound traffic but also that the imbalance was worsening, and

(d) that on a small sample of back-haul rates it was estimated that over 50% of them were non-compensatory when using a zero per cent ERR and cost levels agreed to by CN,

that REA would not change any of its findings on empty return ratios.

REA's concluding sentence in the empty return ratio segment of its report stated the following:

> It is important to note that this is the most subjective costing matter to be resolved and that it has the greatest overall impact on total costs.

Using the costing criteria established through this investigation REA had concluded that 152 of the 177 rates investigated were non-compensatory.

Commission des transports des Provinces de l'Atlantique (ci-après CTPA)

En plus de sa preuve concernant les *Conditions de l'Union*, la CTPA, représentée par son directeur général, M. C. Dickson, a présenté une preuve à l'audience qui s'est déroulée à St. John's, le 25 octobre 1984. La CTPA vise à obtenir les meilleurs services de transport possibles pour la population et les industries des Provinces atlantiques, afin qu'elles puissent concurrencer les autres compétiteurs en place.

Selon M. Dickson, la Commission ne voulait pas que la concurrence entre les transporteurs disparaisse ou diminue en raison du fait que l'expéditeur des Maritimes qui entre dans le marché de Terre-Neuve paie souvent des frais de transport plus élevés à cette province que les expéditeurs du Québec et de l'Ontario. L'application de taux plus bas de la part du CN a aidé certains producteurs à être plus compétitifs sur le marché de Terre-Neuve.

La CTPA a soumis des commentaires sur deux aspects du rapport de la DAECF. D'abord, elle a critiqué le fait que la Direction ait "inclus dans le calcul des coûts, le coût total du matériel acheté grâce à la subvention de 67 000 000 $ du gouvernement fédéral". À son avis, le public paie alors deux fois: une première fois sous forme de taxes et une seconde fois par l'application de la structure tarifaire. En outre, la CTPA a dit qu'elle n'était pas en désaccord avec le fait que la DAECF ait tenu compte des frais commerciaux de CN Marine dans son rapport, pourvu que les coûts d'acquisition du matériel ne soient pas inclus.

Association canadienne du camionnage (ci-après ACC) et Atlantic Provinces Trucking Association (ci-après APTA)

La preuve de ces deux associations a été présentée le 26 octobre 1984 par l'entremise de quatre témoins:

M. D. Elliott, directeur exécutif de l'APTA,

M. D.S. Moffatt, vice-président de Canadian Pacific Express and Transport,

Atlantic Provinces Transportation Commission (hereinafter APTC)

In addition to its *Terms of Union* evidence the APTC, represented by its General Manager Mr. C. Dickson, presented evidence at the hearing in St. John's on October 25, 1984. APTC's objective is to endeavour to obtain the best transportation services possible for the people and industries of the Atlantic Provinces to permit them to compete in the marketplace.

Mr. Dickson testified that his Commission did not want competition for traffic discouraged or diminished as the Maritime shipper, in competing in the Newfoundland market, often pays higher transportation rates to that province than do the Quebec and Ontario shippers. The introduction of lower rates by CN had assisted some producers to be more competitive in the Newfoundland market.

The APTC commented on two aspects of the REA report. Firstly, they were concerned that REA had "... included in their costing process the full cost of equipment purchased with the $67 million dollar Federal Government contribution." In their opinion the public then pays twice - once through taxes and secondly through the rate structure. Secondly, they did not disagree with the use of CN Marine's commercial container charges in the REA report provided that equipment acquisition costs were not included.

Canadian Trucking Association (hereinafter CTA) and Atlantic Provinces Trucking Association (hereinafter APTA)

Evidence for the above associations was presented on October 26, 1984 through four witnesses;

Mr. D. Elliott, Executive Director of APTA,

Mr. D.S. Moffatt, Vice President, Canadian Pacific Express and Transport,

M. T. Ivany, vice-président de Day and Ross Incorporated, et

M. I. Bryanton, de Big Wheels Transport and Leasing Limited.

M. D. Elliott a comparu pour les deux associations. Une grande partie de sa preuve était reliée à un document de l'APTA intitulé *A Brief Respecting the Effect of TerraTransport on the Trucking Industry* (mémoire concernant l'influence de TerraTransport sur l'industrie du camionnage), qui avait été préparé en mars 1984 pour ADI Limited. Transports Canada avait demandé à ADI de procéder à une évaluation préliminaire du programme de remise en état du chemin de fer.

Dans son rapport, l'APTA a souligné que, depuis la mise en oeuvre du programme de conteneurs du CN, la société ferroviaire avait appliqué des taux peu élevés tant pour l'aller que pour le retour. Cette façon de procéder n'est pas conforme aux pratiques normales des transporteurs et, malgré les baisses de personnel découlant du programme de remise en état du chemin de fer, TerraTransport a subi des pertes annuelles sans cesse croissantes. Ces pertes sont passées de 26 900 000 $ en 1980 à 32 400 000 $ et on s'attendait à ce qu'elles augmentent encore en 1983.

Bien que le programme de remise en état de 67 000 000 $ ait été instauré pour résoudre les problèmes de transport entre le continent et Terre-Neuve, l'APTA souligne dans son rapport que le programme a dégénéré en une guerre de taux pour les cargaisons de retour qui étaient destinées au Québec et en Ontario et qui provenaient de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Edouard.

Dans une lettre adressée au ministre des Transports le 8 février 1979, l'APTA a souligné qu'elle était

> (traduction) ... très inquiète de l'avenir de TerraTransport et de l'influence que cette dernière pourrait avoir sur la viabilité de l'industrie du camionnage.

L'APTA a cité la recommendation 32 du rapport de la Commission Sullivan, qui se lit comme suit:

Mr. T. Ivany, Vice President, Day and Ross Incorporated and

Mr. I. Bryanton, Big Wheels Transport and Leasing Limited.

Mr. D. Elliott appeared on behalf of the CTA and APTA. Much of his evidence related to an APTA document entitled *A Brief Respecting the Effect of TerraTransport on the Trucking Industry* which had been prepared in March, 1984 for ADI Limited. The services of ADI had been retained by Transport Canada to undertake a preliminary evaluation of the railway revitalization program.

The APTA brief noted that since implementation of CN's container program, the railway has offered low rates for both head-haul and back-haul movements. This situation defies the normal operating practices of transportation companies and, notwithstanding the staff reductions under the railway revitalization program, has resulted in TerraTransport incurring ever-increasing annual losses. These losses had increased from $26.9 million in 1980 to $32.4 million in 1982 with the expectation of even higher losses in 1983.

Whereas the $67 million revitalization program had been initiated to resolve transportation problems between the mainland and Newfoundland, the brief noted that it has now escalated into a back-haul rate war for traffic from Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island to Quebec and Ontario.

APTA, by letter dated February 8, 1979 to the Minister of Transport, had

> ... expressed grave concerns about the future of TerraTransport and its potential for impact on the viability of the trucking industry.

APTA drew attention to recommendation Number 32 of the Sullivan Commission which states that

Au cours des dix années pendant lesquelles le chemin de fer continuera d'assurer des services à Terre-Neuve, le déficit subi dans ce domaine soit assumé directement par le gouvernement fédéral. (L'entente à l'égard de ce déficit devrait être de telle sorte à ne pas donner au CN un avantage injuste envers ces concurrents, c'est-à-dire de lui permettre de se servir de cette mesure avantageuse pour réduire ces tarifs d'ensemble à un niveau qui nuirait aux activités de ces concurrents.).

Bien que la recommandation en faveur de l'abandon du chemin de fer sur une période de dix ans n'ait pas été acceptée, l'APTA estime que le principe énoncé dans le rapport Sullivan, soit celui de ne pas accorder un avantage injuste au CN, devrait s'appliquer à la subvention de 67 000 000 $ qui a été octroyée plus tard pour créer le programme de conteneurisation.

À la suite de l'*ordonnance* du C.T.C.F. en date du 6 mai 1983, les taux du transport de sucre entre Saint John (Nouveau-Brunswick) et St. John's (Terre-Neuve) ont été augmentés pour le transport de 40 000 livres dans un conteneur de 20 pieds et de 58 000 livres dans un conteneur de 40 pieds. Comme le poids était relativement plus élevé pour le chargement dans le conteneur de 20 pieds, le taux aux 100 livres était inférieur pour le conteneur de 20 pieds. L'APTA a fait valoir que, si aucun conteneur de 20 pieds n'était disponible, TerraTransport offrirait le service du conteneur de 40 pieds au taux en vigueur pour le conteneur de 20 pieds, ce qui avait pour effet de contourner l'ordonnance de la Commission.

Selon l'APTA, pour que les transporteurs routiers et la société ferroviaire soient traités sur un pied d'égalité, il faudrait obliger le CN à fixer une structure tarifaire qui engendrerait suffisamment de revenus pour payer les coûts variables, les frais généraux et les intérêts et tirer un profit raisonnable. Si tel n'est pas le cas, il faudrait offrir une subvention aux transporteurs routiers.

L'APTA conclut dans son mémoire qu'il faudrait immédiatement mettre un terme aux pratiques suivies à Terre-Neuve, compte tenu du fait que les méthodes commerciales du CN n'étaient pas fondées sur le désir de faire des profits et ont entrainé des pertes annuelles sans cesse croissantes pour TerraTransport. Selon

During the ten-year period in which the railway would continue in Newfoundland the deficit in the railway operation in Newfoundland should be paid directly by the Federal Government. The agreement to pay the deficit should be on the basis that will not allow CN to have an unfair advantage over competition, i.e., enable CN to use this advantage to reduce rates overall to a level which will adversely affect the operations of its competitors.

While the recommendation to abandon the railway over a ten-year period was not accepted, it was APTA's position that the principle stated in the Sullivan Report, of not allowing CN to have unfair advantage, should also apply to the $67 million which was later allocated to create the containerization program.

As a result of the May 6, 1983 *R.T.C. Order*, CN's rates for sugar traffic between Saint John, New Brunswick and St. John's Newfoundland were increased for both 40,000 pounds in a 20-foot container and 58,000 pounds in a 40-foot container. Due to the relatively heavier loading in the 20-foot container the rate per hundredweight was lower for the 20-foot container. APTA alleged that if a 20-foot container were not available, TerraTransport would offer a 40-foot container at the same rate as a 20-foot thus making a mockery of the Commission's Order.

APTA suggested that in order to treat the truckers and the railway as equals CN should be required to set a rate structure which would generate sufficient revenue to pay variable costs, overhead costs, interest cost and provide a reasonable profit. Failing this, a subsidy should be provided to the truckers.

The APTA brief concluded that the Newfoundland experiment should cease immediately. This was based on APTA's claim that CN had engaged in unsound business practices which lack a profit motive and had resulted in ever-increasing annual losses for TerraTransport. It was APTA's contention that

l'APTA, la subvention de 67 000 000 $, qui visait à conserver les 750 emplois devant rester dans le domaine ferroviaire une fois le programme de remise en état terminé, a mis en péril environ 3 000 postes dans l'industrie du camionnage des provinces de l'Atlantique.

En plus des commentaires formulés dans le rapport de l'APTA, M. Elliott a indiqué que, lors de l'audience, le coefficient de retour à vide s'élevait à environ 60% pour l'ensemble de l'industrie du camionnage. Ce coefficient a encore augmenté au cours des dernières années, car le volume de trafic d'arrivée des transporteurs routiers s'est accru, tandis que le volume de trafic du poisson, soit la principale marchandise transportée vers l'extérieur, est demeuré relativement constant. Selon M. Elliott, il est peu probable que le volume du trafic sortant augmente.

M. Moffatt, actuellement employé par le CP, avait précédemment exploité Moffatt Brothers Moving and Storage avant que le CP n'acquière le groupe d'entreprises Moffatt en décembre 1982. L'entreprise Moffatt avait desservi Terre-Neuve depuis 1959. Lors de l'audience d'octobre 1984, CP Express and Transport comptait environ 150 employés à Terre-Neuve.

Selon M. Moffatt, le CP transportait des expéditions de détail et un peu de charges pleines avant le programme de conteneurisation du CN. Depuis ce temps, c'est le CN qui a acquis le trafic de charges pleines après avoir abaissé ses taux, et le CP a dû se contenter principalement du trafic d'expéditions de détail. M. Moffatt s'est exprimé comme suit:

> (traduction) L'industrie du camionnage ne peut offrir les taux que CN TerraTransport a appliqués au cours des deux ou trois dernières années.

Dans le cas du trafic de départ, le CP transporte principalement du poisson vers les marchés des États-Unis ainsi que du papier-journal.

En ce qui a trait à la structure tarifaire, M. Moffatt a souligné que, en général, les taux des cargaisons de retour, qui sont fondés sur la concurrence et correspondent à peu près aux coûts variables des camionneurs, étaient fixés à

the $67 million experiment to save the 750 rail jobs expected to remain after completion of the revitalization program had placed in jeopardy an estimated 3,000 jobs in the trucking industry in the Atlantic Provinces.

In addition to the APTA brief, Mr. Elliott indicated that, at the time of the hearing, on an overall basis, the trucking industry was experiencing approximately a 60% empty return factor. He believed that this factor had increased in recent years as the truckers captured more inbound traffic because fish traffic, which is the main outbound commodity, had remained relatively constant. He was not aware of any potential additional outbound traffic.

Mr. Moffatt, currently employed by CP, had previously operated Moffatt Brothers Moving and Storage before the Moffatt group of companies were acquired by CP in December 1982. The Moffatt Company had served Newfoundland since 1959. At the time of the October 1984 hearing CP Express and Transport employed approximately 150 people in Newfoundland.

Mr. Moffatt's evidence indicated that CP had been a LTL (less than truckload) carrier of small shipments plus some truckload traffic prior to CN's containerization program. Since then however, the truckload traffic had been lost to CN due to their reduced rate structure thus leaving CP primarily the LTL traffic. Mr. Moffatt stated that

> The trucking industry cannot meet the rating structure that has been invoked by CN TerraTransport over the past two to three years.

Outbound, CP handles mainly fish to U.S. markets and some newsprint.

With regard to rate structure, Mr. Moffatt indicated that generally back-haul rates, which are based on competitive forces and approximate the truckers' variable costs, were set at about 40 per cent of the head-haul rates. Overall the

environ 40% des taux pour l'aller. Dans l'ensemble, les taux de l'aller et du retour devaient couvrir les coûts variables et fixes des camionneurs.

Décrivant les efforts déployés en vain pour accroître le volume des cargaisons de retour en partance de Terre-Neuve, M. Moffatt a fait le commentaire suivant:

> (traduction) Nous avons travaillé d'arrache-pied ici au cours des 15 dernières années pour accroître le volume des cargaisons de retour (...)

Cependant, en raison du ratio de quatre pour un du trafic entrant au trafic sortant, il est impossible d'augmenter de façon appréciable le volume des cargaisons de retour. M. Moffatt a dit que le trafic existant n'augmenterait vraisemblablement pas et que le CN parviendrait à accroître son volume de trafic sortant en obtenant la part de ses concurrents. De 1982 à 1984, le CN a attiré ce trafic en réduisant ses taux et le poids brut par cargaison. Pour illustrer ce point, M. Moffatt a parlé du trafic en provenance de Stephenville, qui pouvait représenter 250 chargements par année. Le CN a offert un taux équivalant à 10% de moins que celui du camionneur et assoupli l'exigence relative au poids minimum, ce qui a entrainé une baisse du revenu brut de 35% par chargement. Le camionneur a perdu cette partie du marché.

M. Moffatt a souligné que le CN obtiendra peut-être le trafic de poisson destiné aux États-Unis, mais qu'il n'a pas pour l'instant l'infrastructure nécessaire pour transporter cette denrée périssable en temps voulu. S'ils n'obtiennent pas d'aide financière de l'extérieur et que les taux demeurent très bas pour les cargaisons de retour du poisson, les camionneurs devront augmenter les taux qu'ils exigent pour l'aller pour survivre.

M. Moffatt a également contesté l'utilisation des conteneurs de TerraTransport pour transporter au Québec et en Ontario les cargaisons de retour en provenance de la Nouvelle-Écosse et de l'Île du Prince-Edouard. Selon M. Moffat, le programme de remise en état de 67 000 000 $ visait à favoriser le transport de marchandises entre le continent et Terre-Neuve seulement et le CN ne devrait pas utiliser ces conteneurs pour

head-haul and back-haul rates had to cover the truckers' variable and fixed costs.

In describing unsuccessful attempts to increase back-haul traffic from Newfoundland Mr. Moffatt stated that

> We have been beating the bushes here extensively for the past 15 years to develop back-haul traffic ...

The four to one ratio of inbound traffic tonnage to outbound traffic tonnage however prevented any appreciable increases in back-haul traffic handled. He was not aware of any potential new traffic and indicated that increases in CN's outbound tonnage would be achieved by capturing its competitors' traffic. From 1982 to 1984, CN had attracted this traffic by reducing rates and reducing gross weight per load. To illustrate this point Mr. Moffatt referred to traffic from Stephenville which had the potential of 250 loads per year. CN undercut the trucker's rate by 10 per cent and reduced the minimum weight requirement resulting in a gross revenue reduction per load of 35 per cent. The trucker lost the traffic.

Mr. Moffatt pointed out that if CN were to capture fish traffic destined to the United States they did not have the infrastructure in place at the present time to handle this perishable commodity on a timely basis. He observed that in the absence of outside financial assistance, rate-cutting on back-haul fish traffic would require that the truckers increase head-haul rates to remain in business.

Mr. Moffatt also questioned the use of TerraTransport containers to back-haul traffic from Nova Scotia and Prince Edward Island to Quebec and Ontario. It was his understanding that the $67 million revitalization program was designed to assist the transportation of goods between the mainland and Newfoundland only and that these containers should not be used to back-haul traffic from other provinces in order to

les cargaisons de retour en provenance des autres provinces afin d'accroître son coefficient de retour à vide. En outre, l'utilisation de ces conteneurs pour le transport de sel et de pommes de terre s'est accompagnée d'une baisse des taux exigés par le CN pour les cargaisons de retour.

improve CN's empty return ratio. He also noted that the use of these containers in handling salt and potato traffic had been accompanied by a reduction in back-haul rates by CN.

Day and Ross Incorporated fait affaires principalement dans l'Est du Canada, depuis l'Ontario, ainsi que dans le Nord-Est des États-Unis. M. Ivany a déclaré que, dans le cas de son entreprise, 80% du trafic d'entrée destiné à Terre-Neuve appartient à la catégorie des marchandises sèches, tandis que le reste (20%) requiert l'utilisation d'équipement à température contrôlée. Dans le cas du trafic sortant de Day and Ross, 95% des marchandises, surtout du poisson, exigent une température contrôlée. La quasi-totalité (90%) du trafic de poisson de cette entreprise est destinée à la région de Boston.

Day and Ross Incorporated operates primarily from Ontario east in Canada as well as in the northeastern United States. Mr. Ivany testified that approximately 80% of his company's inbound traffic to Newfoundland is classified as dry freight whereas the remaining 20% required temperature-controlled equipment. Ninety-five per cent of Day and Ross's outbound traffic, primarily fish, requires temperature control. Ninety per cent of their fish traffic is destined for the Boston area.

M. Ivany a déclaré que la période au cours de laquelle son entreprise a desservi Terre-Neuve (presque 20 ans) a été marquée par un grand déséquilibre dans le trafic, le trafic d'arrivée dépassant de beaucoup le trafic de départ. En outre, le coefficient de retour à vide de Day and Ross s'est élevé à 28% au cours de l'exercice 1982-1983 et est passé à 40% en 1983-1984; à l'audience d'octobre 1984, il s'établissait à 80%. Avec le temps, les cargaisons de retour de son entreprise sont provenues principalement de l'industrie de la pêche, parce qu'il a été impossible d'obtenir le transport d'autres marchandises, sauf des petits envois irréguliers de papier-journal, de panneaux de gypse et d'amiante. Day and Ross a également perdu le trafic d'amiante au profit du CN, dont les taux étaient moins élevés. De plus, l'industrie de la pêche a connu de faibles marchés et des problèmes de main-d'oeuvre, ce qui a entraîné une baisse des envois.

Mr. Ivany testified that during the almost 20 years that his company had served Newfoundland there had been a considerable imbalance in traffic with inbound far exceeding outbound. Furthermore, he stated that Day and Ross's empty return ratio during their fiscal year 1982-83 had been 28% increasing to 40% in 1983-84 and to 80% in 1984-85 as of the October 1984 hearing. Over the years his company had depended primarily on the fishing industry for back-haul traffic because they had been unable to locate other traffic with the exceptions of small and irregular shipments of newsprint, gypsum board and asbestos. The asbestos traffic was lost to CN who offered a lower rate. The fishing industry had been experiencing poor markets and labour problems resulting in lower shipments.

M. Ivany a passé six années à Terre-Neuve et a été incapable de faire augmenter de façon significative le volume des cargaisons de retour.

Mr. Ivany had personally spent 6 years in Newfoundland and had been unsuccessful in identifying any significant additional volumes of back-haul traffic.

De l'avis de M. Ivany, la seule façon pour le CN d'accroître les cargaisons de retour serait d'acquérir l'équipement nécessaire pour la manutention du poisson, service actuellement assuré par les transporteurs routiers.

In Mr. Ivany's opinion the only way CN could increase back-haul traffic would be to acquire the necessary equipment to start handling some of the fish traffic currently handled by truckers.

M. Bryanton, de Big Wheels Transport and Leasing, a déclaré que son entreprise utilisait surtout de l'équipement à température contrôlée et faisait affaires principalement dans un triangle délimité par St. John's, Boston et Toronto. M. Bryanton s'est dit raisonnablement confiant de conserver sa part du trafic de denrées périssables acheminées à Terre-Neuve, parce que le service de transport routier est plus rapide.

Même si les parcours à vide représentent seulement 7% des activités de transport de Big Wheels, M. Bryanton a dit que les plans du CN en vue d'accroître sa part du trafic provenant de Terre-Neuve et du trafic en provenance des Maritimes et à destination de l'Ouest pourraient avoir de graves répercussions pour son entreprise et pour d'autres camionneurs. Cette situation s'est encore aggravée en raison de la baisse des envois de poisson. De l'avis de M. Bryanton, le volume actuel des cargaisons de retour n'augmentera pas.

Pour que son entreprise demeure solvable, le transporteur devrait être en mesure de compenser la baisse du volume des cargaisons de retour par une augmentation des taux exigés pour l'aller. M. Bryanton a affirmé que, si les taux du trafic entrant étaient augmentés, il serait plus difficile pour l'entreprise d'offrir des taux compétitifs et de conserver sa part du marché, de sorte qu'elle serait peut-être forcée de fermer ses portes. Rappelons que cette entreprise compte 56 employés et 45 propriétaires-exploitants qui fournissent leurs propres camions.

Atlantic Container Express Inc. (octobre 1984)

Les témoins d'ACE étaient M. G. Champagne, président de la société depuis sa création en 1982, et M. J.F. Edsforth, conseiller en matière de transport. À l'audience d'octobre 1984, M. Champagne a déclaré que son entreprise assure un service de transport de porte à porte entre des points de l'Ontario et du Québec et des points de Terre-Neuve. Le service est assuré par des transporteurs routiers travaillant en sous-traitance ainsi que par ACE elle-même, qui exploite un navire entre Montréal et St. John's. Quatre-vingt quinze pour cent des conteneurs transportés par ACE sont retournés à vide à Montréal.

Mr. Bryanton of Big Wheels Transport and Leasing stated that his company was mainly a temperature-controlled hauler operating primarily within a triangle bounded by St. John's, Boston and Toronto. He was of the opinion that his inbound perishable commodities to Newfoundland were reasonably secure as trucks were able to provide faster delivery.

Whereas Big Wheels was operating only seven per cent of its mileage empty, Mr. Bryanton was concerned that CN's plans to substantially increase its outbound market share from Newfoundland and to increase westbound loadings from the Maritimes could have a severe impact on his company and other truckers. This situation was further aggravated by decreased shipments of fish. Mr. Bryanton was unaware of any additional potential volumes of back-haul traffic.

To remain solvent, the handling of decreased volumes of back-haul traffic would have to be offset by increased head-haul rates. Mr. Bryanton testified that increased rates for inbound traffic could affect their ability to offer competitive rates, jeopardize their market share and ultimately cause the demise of this company which employs 56 people plus 45 owner-operators who provide their own trucks.

Atlantic Container Express Inc. (October 1984)

The witnesses for ACE were Mr. G. Champagne, President of the company since its creation in 1982, and Mr. J.F. Edsforth, a transportation consultant. At the October 1984 hearing, Mr. Champagne testified that his company provides a door-to-door transportation service between points in Ontario and Quebec and points in Newfoundland. The service is provided by contracted highway carriers in combination with ACE itself which operates a vessel between Montreal and St. John's. Ninety-five percent of the containers handled by ACE are returned empty to Montreal.

En 1981, avant la mise en oeuvre du programme de conteneurisation du CN, deux entreprises exploitaient un total de cinq navires d'une capacité annuelle globale de 410 000 tonnes métriques entre Montréal et St. John's ou Corner Brook. En 1984, deux ans après la mise en oeuvre du programme du CN, une seule entreprise, soit ACE, exploitait un navire d'une capacité annuelle de 180 000 tonnes entre Montréal et St. John's.

En raison de la récession de 1981, les volumes de trafic ont diminué dans le marché de Terre-Neuve et les entreprises qui se faisaient la lutte pour obtenir le trafic ont dû abaisser leurs taux. Selon M. Champagne, la situation s'est encore détériorée en 1982, lorsque le CN a accru sa capacité grâce à son programme de conteneurisation et a offert des taux inférieurs aux taux de transport maritime qui étaient déjà très bas. Il est difficile de comprendre cette situation, compte tenu du fait que le transport maritime est moins coûteux que le transport ferroviaire et que le CN subit déjà de lourdes pertes pour ses activités de Terre-Neuve.

Malgré des baisses importantes des coûts découlant, notamment, de l'élimination de 150 emplois, ACE a subi des pertes et, le 29 juillet 1982, elle déposait une plainte auprès de Transports Canada.

Selon un document d'ACE concernant la part du marché du trafic entrant total, la part du transporteur maritime pour le trafic en provenance de Montréal est passée de 33% en 1981 à environ 17% en 1984. Au cours de la même période, la part du transport ferroviaire est passée de 25% en 1981 à environ 42% en 1984. Les transporteurs routiers et le transporteur maritime de Halifax ont conservé leurs parts du marché. Les cargaisons de retour d'ACE en provenance de Terre-Neuve sont minimes et, selon M. Champagne, il est peu probable qu'elles augmentent, malgré les efforts de la société.

ACE a soutenu que le CN s'était conformé à la lettre, mais non à l'esprit des ordonnances provisoires du C.T.C.F. À l'appui de cette allégation, ACE a produit un document illustrant une comparaison du transport d'un volume identique de six différentes marchandises dans un conteneur ayant les mêmes dimensions entre Montréal et St. John's. Dans

In 1981, prior to implementation of CN's containerization program, two companies operated a total of five vessels with a combined annual capacity of 410,000 metric tons between Montreal and St. John's or Corner Brook. In 1984, two years after implementation of the container program, only one company, ACE, was operating one vessel with an annual capacity of 180,000 metric tons between Montreal and St. John's.

The recession in 1981 resulted in lower volumes of traffic in the Newfoundland market and lower rates as the various companies competed for the remaining traffic. Mr. Champagne contended that this situation was further aggravated in 1982 by the additional capacity offered through CN's containerization program in combination with new rates that were below already depressed marine rates. This situation was considered inexplicable as marine is a lower cost mode than rail and CN was already incurring substantial losses in its Newfoundland operations.

Despite significant cost reductions, including the elimination of 150 jobs, ACE could not avoid incurring losses. This situation led to the July 29, 1982 complaint to Transport Canada.

An ACE exhibit regarding market share of total inbound freight showed that the water carriers' share from Montreal had declined from 33% in 1981 to an estimated 17% in 1984. During the same period, rail's share increased from 25% in 1981 to an estimated 42% in 1984. The road carriers and the water carrier from Halifax retained their market shares. ACE's back-haul traffic from Newfoundland is minimal and Mr. Champagne saw few prospects for improvement despite the company's efforts.

ACE alleged that CN had complied with the letter, but not the spirit, of the R.T.C. interim Orders. To support this allegation ACE filed an exhibit which compared the same tonnages of six different commodities in the same size container moving between Montreal and St. John's. The rates on four of these commodities included in the interim Orders had been increased twice in

le cas de quatre de ces marchandises, qui étaient visées par les ordonnances provisoires, les taux avaient été augmentés deux fois, conformément auxdites ordonnances; pour les deux autres marchandises, qui n'étaient pas visées par les ordonnances, les taux sont demeurés inchangés. En omettant de porter ces taux à des niveaux compensatoires, le CN a continué, selon ACE, à offrir les mêmes taux tout en sachant qu'ils n'étaient pas compensatoires.

À l'audience d'octobre 1984, le conseiller en transport d'ACE a déclaré qu'il était d'accord, en général, avec les commentaires formulés dans le rapport de la DAECF. M. Edsforth a souligné qu'il ne pouvait commenter la méthode d'établissement des coûts, puisqu'il n'avait pas accès aux données confidentielles. Cependant, il a bien voulu formuler quelques commentaires et observations au sujet de l'utilisation des prévisions, des coefficients de retour à vide, des coûts sous-estimés et de l'application d'une méthode finale.

En ce qui a trait à l'utilisation des prévisions, M. Edsforth s'est dit d'accord avec l'emploi des prévisions sur le trafic pour l'année 1986 dans le rapport, puisqu'elles n'étaient pas trop éloignées dans le futur; cependant, il a ajouté que toutes les parties bien informées qui sont touchées par le problème devraient participer à l'établissement de ces prévisions. En outre, il faut éviter d'utiliser des extrapolations fondées sur les volumes de trafic réels, car il est possible que les taux ayant attiré ce trafic n'aient pas été compensatoires.

Quant au calcul des coefficients de retour à vide, M. Edsforth a fait les remarques suivantes:

i) les taux des cargaisons de retour doivent être compensatoires;

ii) il faut tenir compte du parcours à vide entre le point de destination des cargaisons de l'aller et le point d'origine des cargaisons de retour;

iii) il faut tenir compte du parcours à vide entre le point de destination des cargaisons de retour et le point d'origine des cargaisons de l'aller;

compliance with such Orders whereas the rates on the other two commodities not encompassed by the Orders remained unchanged. By failing to take corrective action to increase such rates to compensatory levels ACE contended that CN was continuing to offer rates which it knew to be non-compensatory.

At the October, 1984 hearing, ACE's transportation consultant testified that in general he concurred with the REA staff report. Whereas Mr. Edsforth noted that he was restricted in commenting on the costing as he did not have access to the confidential data, he did offer comments and observations regarding the use of projections, empty return ratios, areas of undercosting and ultimate application of a final method.

In commenting on the use of projections, Mr. Edsforth concurred with the use of traffic projections for the year 1986 in the report as that represented a reasonable point in the future; however, he believed that all parties who are knowledgeable and affected should be involved in the process of their development. He also cautioned against using extrapolations based on actual traffic handlings as the rates which attracted the traffic could have been non-compensatory.

Insofar as the development of empty return ratios were concerned Mr. Edsforth made the following observations:

i) rates on back-haul traffic must be compensatory;

ii) empty miles incurred between head-haul destination and back-haul origin must be considered;

iii) empty miles incurred between back-haul destination and head-haul origin must be considered;

iv) dans le calcul des CRV, il ne faut pas tenir compte du remplacement, pour les cargaisons de retour des Maritimes, du matériel ferroviaire conventionnel par les conteneurs de TerraTransport, car ce remplacement n'a procuré aucun avantage net au CN;

v) il faut calculer des CRV différents pour les conteneurs transportant des marchandises sèches et les conteneurs sous température contrôlée.

Le conseiller a recommandé à la Commission d'examiner des éléments comme les manoeuvres au terminus, les cycles de rotation du matériel et les prévisions sur le trafic, pour lesquels les coûts ont peut-être été sous-estimés. Enfin, il a recommandé que la méthode de calcul des coûts, une fois mise au point, soit appliquée à l'ensemble du trafic de conteneurs à Terre-Neuve, qu'il s'agisse du trafic entrant ou sortant. Le CN devrait ensuite faire les corrections nécessaires pour que tous les taux soient compensatoires. En outre, le CN devrait utiliser cette méthode à l'avenir pour fixer de nouveaux taux.

Après la divulgation des documents confidentiels du CN et la présentation de la preuve de ce dernier lors de l'audience de septembre 1985, ACE a formulé d'autres commentaires. Un résumé de ces commentaires apparaît après le sommaire de la preuve du CN.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

À l'audience d'octobre 1984, le CN n'a pas présenté de preuve, que ce soit sous forme de témoignages ou de documents.

Comme nous l'avons déjà mentionné, à l'audience du 9 septembre 1985, le CN a débuté sa preuve en présentant des arguments sur son interprétation des *Conditions de l'Union* en vertu desquelles Terre-Neuve s'est jointe au Canada. Par la suite, un témoin du CN, M. B. Ornstein, est venu parler de la méthode d'établissement des coûts. Une partie de la thèse du CN portait sur le paragraphe 2 de la clause 32 des *Conditions de l'Union*, qui se lit comme suit:

iv) the substitution of TerraTransport containers for conventional rail equipment for back-haul Maritime traffic, without any net benefit to CN, should be ignored in computing ERR;

v) separate ERR should be developed for dry and for temperature controlled containers.

The consultant urged the Commission to monitor such areas as Montreal terminal handling, equipment cycle times and traffic projections which have been identified as potential areas of undercosting. In concluding his evidence, he recommended that the costing methodology, when finalized, should be applied to all Newfoundland container traffic inbound or outbound. CN should then be required to make whatever adjustments are necessary to ensure that all rates are compensatory. Furthermore, the method should be used by CN in developing new rates in the future.

Following release of the confidential CN documents and after CN presented its evidence at the September 1985 hearing ACE made a further submission. A summary of ACE's second submission has been included after the summary of CN's evidence.

Canadian National Railway Company

At the October 1984 hearing, CN chose not to present any witnesses or evidence.

As noted earlier in the Decision, CN commenced its case on September 9, 1985 by presenting legal argument as to its interpretation of the *Terms of Union* joining Newfoundland to Canada. Following that, costing evidence was introduced through CN's witness Mr. B. Ornstein. Part of CN's argument focused on section 32(2) of the *Terms of Union* wherein it is stated:

Aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada ...

Selon le CN, cette disposition et les mots semblables que l'on retrouve dans une *décision* que la Commission des transports a rendue le 22 janvier 1951 veulent nécessairement dire que:

(traduction) (...) la partie correspondante de l'équation reliée au cout doit résulter de l'application d'une méthode de calcul semblable à celle des autres provinces Maritimes (...).

Par conséquent, selon le CN, les méthodes suivies par le personnel de la DAECF, dans la préparation de leur rapport, sont incompatibles avec les *Conditions de l'Union* ainsi que d'autres décisions et rapports, du moins en ce qui a trait au coût du transport assuré dans le détroit de Cabot et dans la province de Terre-Neuve elle-même. Le CN a ensuite présenté le "concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes" qui, de l'avis de ses spécialistes, répondait le mieux aux exigences du paragraphe 2 de la clause 32 des *Conditions de l'Union*.

i) Concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes (SSM)

Le CN a formé le concept SSM afin de répartir les coûts variables à long terme du transport ferroviaire en provenance et à destination de Terre-Neuve. Ce concept, qui a été élaboré juste avant l'audience de 1985, est fondé sur l'existence d'une voie ferrée à écartement régulier dans l'ensemble des Maritimes et de caractéristiques physiques touchant le transport entre North Sydney (Nouvelle-Écosse) et St. John's (Terre-Neuve).

Le concept SSM est fondé sur la méthode suivie par la DAECF pour les opérations effectuées sur le continent jusqu'à North Sydney. Pour le service assuré au delà de cet endroit, le concept confidentiel intitulé *Average Maritime Rail Freight Cost (AMRFC)* (coût moyen du fret ferroviaire dans les Maritimes - CMFFM). Ces coûts ont ensuite été

For the purpose of railway rate regulation the Island of Newfoundland will be included in the Maritime Region of Canada ...

CN's interpretation of this wording and similar wording contained in a January 22, 1951 *Board of Transport Commissioners' Decision* was that, by necessity,

... it must mean that the corresponding part of the equation relating to cost must reflect a costing methodology equally similar to that of the other Maritime Provinces ...

In adopting this interpretation, CN claimed that the cost methods used in the REA staff report, insofar as movements across the Cabot Strait and across Newfoundland itself were concerned, were in conflict with the *Terms of Union* and at variance with other decisions and reports. CN then introduced the "Extended Maritime Service Cost Concept" which in their opinion best satisfied the requirements of section 32(2) of the *Terms of Union*.

i) Extended Maritime Service Cost Concept (EMS)

CN's evidence was that they developed the EMS concept for the purpose of allocating long-term variable costs of providing rail service to and in the Province of Newfoundland. This concept, which was completed just prior to the September 1985 hearing, envisages a standard gauge railway of average Maritime region operating and physical characteristics commencing at North Sydney, Nova Scotia extending through to St. John's, Newfoundland.

The EMS concept adopted the REA method for the mainland operations to North Sydney. Beyond that point the method used costs as developed in a confidential exhibit entitled *Average Maritime Rail Freight Cost* (AMRFC) and applied them on a mileage basis between North Sydney and the origin or destination in Newfoundland. The cost

appliqués à la distance parcourue entre North Sydney et le point d'origine ou de destination à Terre-Neuve. Selon un témoin du CN, M. J. Brayley, les coûts sont calculés à la fois selon les coûts unitaires du système approuvé par le C.T.C.F. et les statistiques sur la charge réelle de travail pour les provinces Maritimes, à l'exclusion de Terre-Neuve.

En vertu de la méthode du CMFFM, qui est expliquée dans un document de 25 pages, les coûts sont répartis en quatre grandes catégories: les coûts en milles-tonne nette, les coûts en milles-voyage, les coûts par wagon complet et les coûts par tonne nette. L'établissement des coûts inhérents à chacune de ces composantes a été expliqué dans la méthode et appuyé de calculs et de données statistiques.

Lorsqu'on lui en a fait la demande, le CN a produit un document confidentiel indiquant les répercussions de la mise en oeuvre du système SSM sur l'échantillon de 177 mouvements de conteneurs. Une comparaison entre les coûts du SSM pour 1985 et les taux de 1985 pour les divers mouvements indique qu'un seul taux n'est pas compensatoire, et ce, de façon marginale. Dans la plupart des cas, les taux dépassent de 15% à 30% les coûts du SSM; dans trois cas, le taux correspond même à plus de 150% du coût du SSM.

En outre, le CN a fait remarquer qu'il avait augmenté de son propre chef les taux des conteneurs d'environ 11% en 1985 et qu'il n'avait pas utilisé les mêmes coûts unitaires que la DAECF. On ne peut donc pas comparer directement ces résultats à ceux qui figurent dans le rapport de la Direction en date de juillet 1984.

ii) Données du CN sur la commercialisation

Le premier document que le CN a présenté sur la commercialisation est un rapport du 25 octobre 1984 intitulé *CN Rail Traffic Plan To/From Newfoundland 1985-1989* (Plan du CN pour le trafic ferroviaire en provenance

development, according to CN witness Mr. J. Brayley, combined C.T.C. approved system unit costs with the actual workload statistics for the Maritime Provinces excluding Newfoundland.

The 25-page AMRFC method grouped cost items into four major components - net ton mile costs, trip mile costs, carload costs and net ton costs. The development of each item was explained in the methodology and supported by statistical data and calculations.

After being requested to do so, CN filed a confidential exhibit showing the impact of implementing the EMS system on the sample of 177 container movements. Only one of the movements was marginally non-compensatory when the 1985 EMS cost levels were compared to the 1985 rates for the various movements. In most instances the rates exceeded the EMS costs by 15 to 30 per cent although in three instances the rate was more than 50 per cent higher than the EMS cost.

In interpreting this data CN noted that the railway had on its own increased the container rates by approximately 11 per cent in 1985 and that CN had not used the same unit costs as REA. These results could therefore not be compared directly to the July 1984 REA results.

ii) CN Marketing Data

The first marketing document introduced by CN was an October 25, 1984 report entitled *CN Rail Traffic Plan To/From Newfoundland 1985-1989*. CN's witness Mr. B. Higgerty testified that this report provided an

et à destination de Terre-Neuve 1985-1989). Un témoin du CN, M. B. Higgerty, a précisé que ce rapport présentait un aperçu de la situation du marché et des possibilités économiques pour Terre-Neuve ainsi qu'une évaluation en profondeur des prévisions sur le trafic entrant et sortant de marchandises. Quelques-uns des autres documents comportaient simplement des données mises à jour.

Il convient également de signaler l'existence de deux autres documents qui contenaient eux aussi des données détaillées, soit le *TerraTransport Market Plan* (plan de commercialisation de TerraTransport) en date du 31 août 1985 et un rapport de 75 pages d'un consultant qui s'intitule *Review of TerraTransport's Traffic Plan - 1985-1989* (revue du plan de trafic de TerraTransport - 1985-1989).

Au cours de son interrogatoire en chef, un spécialiste en commercialisation du CN a attribué une baisse prévue de 10% du volume de trafic entrant du CN de 1984 à 1985 aux trois facteurs suivants:

- les prévisions trop optimistes de la clientèle au sujet des volumes de trafic;

- les problèmes industriels comme la grève des chalutiers en 1984 et la grève des brasseries en 1985; et

- la publicité entourant l'enquête de la Commission concernant les taux des conteneurs.

Selon les prévisions du CN, le trafic d'arrivée de la société ferroviaire baisserait encore légèrement en 1986 et augmenterait ensuite de 32% pendant la période de trois ans se terminant en 1989.

Par ailleurs, le CN prévoyait que son volume de trafic de départ en provenance de Terre-Neuve augmenterait de 15% de 1984 à 1985 et encore davantage par la suite, de sorte que le volume de trafic de départ en 1989 représenterait 175% de plus que les niveaux atteints en 1984.

overview of the marketplace and economic outlook for Newfoundland followed by an extensive evaluation of forecasted inbound and outbound traffic by commodity. Several of the other exhibits simply provided updated information.

Two exhibits which contained considerable further information were entitled *TerraTransport Market Plan* dated August 31, 1985 and a 75-page consultant's report entitled *Review of TerraTransport's Traffic Plan - 1985-1989.*

In direct examination the CN marketing witness attributed an expected 10% drop in CN's volume of inbound traffic from 1984 to 1985 to three factors:

- customers' forecasted traffic volumes did not materialize

- industrial problems such as the trawlermen's strike in 1984 and the brewery strike in 1985 and

- the publicity surrounding the Commission's container rates investigation.

CN's inbound traffic projection showed a further minor decline for 1986 followed by a projected 32% increase over the three year period ending in 1989.

CN's evidence regarding their expected volume of outbound traffic from Newfoundland showed an expected 15% increase from 1984 to 1985 followed by further significant increases so that 1989's outbound volume would be 175% above 1984 levels. These figures

Ces données ne tenaient pas compte des cargaisons que l'on prévoyait acheminer par conteneur vers l'Ouest depuis des points de la partie continentale des Maritimes. L'accroissement du trafic de départ que le CN avait prévu touchait une seule marchandise.

Nous n'indiquerons pas de façon précise les marchandises composant le trafic sortant ni les volumes correspondants, puisque ces données sont confidentielles. Cependant, pour donner un aperçu de la preuve du CN, nous présentons certains renseignements généraux dans les paragraphes qui suivent.

Dans le cas d'une marchandise, le CN pensait pouvoir conserver ce marché malgré la hausse des taux; cependant, il l'a complètement perdu après la hausse et tentait d'en reprendre une partie pendant la période de l'audience de 1985. Le volume qui avait été prévu pour une autre marchandise a baissé en raison de la situation du marché, tandis qu'une troisième marchandise a été éliminée des prévisions du CN en raison de sa destination. Une quatrième marchandise a été rayée des prévisions courantes en raison d'une révision des prévisions du trafic par l'industrie, alors que le volume d'une cinquième a été considérablement augmenté pour la même raison.

Selon le spécialiste en commercialisation du CN, compte tenu du nombre de conteneurs que comporte actuellement le parc de TerraTransport, du cycle moyen de rotation des conteneurs et des volumes de trafic prévus, le CN ne serait pas en mesure de transporter les volumes prévus de trafic d'arrivée après 1986. Il devrait alors demander une aide financière supplémentaire au gouvernement fédéral afin d'acheter d'autres conteneurs et wagons porte-conteneurs.

L'objectif avoué du CN consistait à atteindre un équilibre entre le volume du trafic entrant et celui du trafic sortant.

Le CN a fait un nouveau calcul des coefficients de retour à vide qu'il avait

excluded westbound traffic expected to be handled in containers from mainland Maritime points. CN's forecast of increased outbound traffic was concentrated in one commodity.

Specific outbound commodities and related volumes will not be stated due to the confidential nature of that data. However, to provide some insight into CN's evidence some general information is included.

One commodity, which CN anticipated it could retain even if the rates were increased, was in fact completely lost after tariffs were raised. CN was attempting to re-acquire some of that traffic at the time of the 1985 hearing. The expected volume of a second commodity had declined due to market conditions. Another commodity was dropped from CN's projections due to its destination. A fourth commodity was deleted from current forecasts due to a revised traffic forecast by the industry whereas a fifth was significantly increased for the same reason.

Considering the present number of containers in the TerraTransport fleet, the average container cycle time and forecasted traffic volumes, the CN marketing witness stated that CN would not be able to handle the forecasted inbound volumes of traffic beyond 1986 levels. After that CN would require further funding by the Federal Government for the purchase of additional containers and container flat cars.

CN's stated objective was to achieve a balanced inbound and outbound traffic flow.

CN recalculated its projected empty return ratios based on the revised

prévus en se fondant sur les volumes révisés d'après son propre plan de commercialisation et sur les prévisions du consultant. Une comparaison entre les prévisions du CN, celles que la DAECF avait présentées dans son rapport du 10 juillet 1984 et celles que le CN avait faites le 23 juillet de la même année a été illustrée sur trois graphiques distincts indiquant chaque principal point de chargement sur le continent. Dans le cas de Moncton et de Montréal, les CRV prévus pour 1988 et fondés sur les dernières données de commercialisation du CN et le rapport du consultant étaient légèrement inférieurs au double des CRV que le CN avait calculés en juillet 1984.

Quant aux CRV qui ont été prévus pour Toronto pour l'année 1988 à l'aide des deux sources susmentionnées, ils correspondaient à environ la moitié des données de juillet 1984 du CN. Tous les CRV que le CN avait calculés sont demeurés bien inférieurs à ceux de la DAECF.

iii) Données du consultant sur la commercialisation

En juin 1985, le CN a demandé à un consultant de mener une étude indépendante du plan de trafic de TerraTransport et de ses modifications subséquentes. Le consultant devait déterminer si les prévisions concernant la part du marché et les mouvements du trafic en provenance et à destination de chaque région étaient réalistes, si le CN pouvait atteindre les résultats prévus et s'il était possible d'équilibrer davantage le trafic entrant et le trafic sortant. Il devait également déterminer jusqu'à quel point le CN serait en mesure d'atteindre la part du marché prévue pour le trafic sortant si les taux imposés par le C.T.C.F. étaient appliqués et indiquer les conditions qui devraient être respectées pour que le CN obtienne la part du marché prévue.

Le consultant du CN, M. R. Heggie, a déclaré que ses principales sources de renseignements étaient des conversa-

tonnage forecasts determined through its own market plan forecasts and the consultant's forecasts. A comparison of these forecasts together with the ERR forecasts by REA on July 10, 1984 and by CN on July 23, 1984 were plotted on three different graphs depicting each major mainland loading point. For both Moncton and Montreal the projected ERR's in 1988, based on both the latest CN marketing figures and the consultant's report, were slightly less than double that calculated by CN in July 1984

The 1988 projected ERR for Toronto under both the latest scenarios were approximately half CN's July 1984 figure. All ERR's forecasted by CN remained significantly below the levels forecasted by REA.

iii) Consultant's Marketing Data

CN hired a consultant in June 1985 to perform an independent review of TerraTransport's Traffic Plan and the subsequent revisions. The consultant was to determine if the market share projections were realistic, if the traffic flows to and from each region were realistic, if CN could achieve the projections and if a more balanced inbound/outbound traffic flow were feasible. Also he was to assess the impact of the C.T.C. stipulated rates on CN's ability to achieve the projected outbound market share and to determine what elements had to be in place to achieve the projected market share.

CN's consultant and witness, Mr. R. Heggie, gave evidence that he used telephone interviews, combined with

tions téléphoniques et des prévisions contenues dans de récents rapports concernant le trafic possible en provenance et à destination de Terre-Neuve.

En général, le consultant a conclu que, malgré certains écarts, les prévisions de TerraTransport étaient raisonnables et réalistes, pourvu que certaines conditions soient respectées. Ces conditions portaient notamment sur le nombre de conteneurs disponibles et sur les circonstances entourant la manutention de certaines marchandises.

Atlantic Container Express Inc. (septembre 1985)

En plus de la preuve qu'elle a présentée au sujet des *Conditions de l'Union* et que nous avons résumée, ACE a produit sept autres documents à l'audience de septembre 1985. Fondés sur les données de 1984 du CN, les deux premiers documents indiquent que les cargaisons en provenance de Terre-Neuve et à destination de l'Ouest pèsent environ 30% de plus que les cargaisons acheminées en sens inverse et que plus de la moitié du fret ferroviaire d'arrivée du CN est destiné à St. John's et les environs. Presque 80% du trafic du CN destiné vers l'Est provenait de la région de Corner Brook. Compte tenu de cette donnée et du fait que le CN avait reconnu avoir sous-estimé la distance du parcours à vide, ACE a suggéré que l'on calcule le coefficient de retour à vide par terminus pour St. John's, Grand Falls et Corner Brook. En outre, ACE a proposé que l'on calcule des CRV différents pour les mouvements de trafic à Terre-Neuve et ceux du continent et a produit un troisième document contenant ces données pour l'année 1984 et une estimation pour 1986.

En présentant le quatrième document concernant le déplacement à vide des wagons porte-conteneurs, M. Edsforth a soutenu que compte tenu de l'expérience qu'il avait vécue chez une autre société ferroviaire, il faudrait ajouter dans le calcul des coûts du CN un facteur tenant compte des cas où, pour les besoins du service, les wagons porte-conteneurs sont déplacés sans conteneur.

information contained in recent reports projecting potential traffic to and from Newfoundland as his primary information sources.

In general, Mr. Heggie determined that overall TerraTransport's projections were reasonable amd attainable under appropriate conditions although some variances were identified. One of those conditions was that an adequate number of containers be available. Other conditions related closely to the circumstances surrounding the handling of specific commodities.

Atlantic Container Express Inc. (September 1985)

In addition to its *Terms of Union* evidence included earlier in this Decision, ACE filed a further seven exhibits at the September 1985 hearing. The first two exhibits, based on 1984 CN data, showed that westbound containers from Newfoundland are approximately 30% heavier than eastbound containers to Newfoundland and that more than half of CN's inbound rail traffic was destined to St. John's and vicinity. Almost 80% of their outbound traffic was from the Corner Brook area. Based on this data plus the fact that CN had acknowledged undercalculation of empty miles, ACE suggested the development of empty return ratios by terminal for St. John's, Grand Falls and Corner Brook. Furthermore, ACE proposed that separate ERR be developed for the Newfoundland and mainland portions of traffic movements and filed a third exhibit containing such data for the year 1984 and an estimate for 1986.

In presenting the fourth exhibit regarding empty container flat car movements, Mr. Edsforth argued that, based on his experience with another railway, a factor should be built into CN's costing to reflect those occasions when, for service requirements, container flat cars are moved without containers.

En ce qui a trait aux cycles de rotation des conteneurs, M. Edsforth a souligné que, lorsque la DAECF a calculé les cycles, il n'y avait pour ainsi dire aucune donnée historique disponible et les cycles calculés avaient tendance à être optimistes. Le cinquième document est fondé sur les prévisions du CN pour 1986 et présente un calcul du cycle global de rotation des conteneurs, tandis que le sixième indique que ce cycle dépasse de 53% le cycle calculé par la DAECF. ACE a recommandé que l'on augmente de 50% les cycles calculés par la DAECF pour la rotation des conteneurs et des wagons.

Dans son septième et dernier document, qui est confidentiel, ACE a regroupé ses propositions antérieures sur le calcul des coûts et a utilisé les prévisions du CN pour le trafic de 1986, prévisions qu'elle n'accepte pas, pour évaluer le coût de déplacement d'un conteneur de Montréal à St. John's. Le coût évalué était supérieur de 2% au montant calculé par la DAECF, mais dépassait de 17% ce même montant lorsque le CRV réel de 1984 était utilisé. En se fondant sur les résultats de ce seul calcul, M. Edsforth a conclu qu'en général, les coûts calculés par la DAECF étaient peu élevés, sauf dans le cas des mouvements de Corner Brook. À son avis, il n'y a aucune raison de croire que les coûts de la DAECF avaient été surestimés; ces coûts constituent donc "(... un fondement raisonnable d'une ordonnance de la Commission concernant les taux, sauf dans le cas des mouvements de Corner Brook (...)". M. Edsforth a par la suite ajouté que les résultats de la DAECF étaient appropriés.

Ville de Corner Brook

Dans son mémoire présenté par M. P. Griffin, maire adjoint, la ville a rappelé au Comité qu'il devait tenir compte du développement économique et des répercussions sociales pour prendre une décision. Le développement économique régional est l'une des principales raisons pour lesquelles Terre-Neuve est devenue une province et la situation économique de celle-ci est précaire, en raison des retombées de la récente récession sur les industries primaires. Les coûts sont élevés à Terre-Neuve et toute augmentation des coûts pourrait nuire au bien-être de la population de la province.

Si les taux du CN sont jugés non compensatoires, il faut trouver une solution

On the issue of container cycle times, he observed that when REA developed their cycles, there was virtually no historical data available and that the calculated cycles tended to be optimistic. Using available CN data projected for the year 1986, ACE filed a fifth exhibit calculating an overall container cycle time and a sixth indicating that this cycle exceeds the REA calculated cycle by 53%. ACE recommended that the REA calculated container and car cycles be increased by 50%.

ACE's seventh and final confidential exhibit incorporated its previous costing proposals and used CN's 1986 traffic projection, which it did not accept, and calculated an estimated cost for a container movement from Montreal to St. John's. The cost estimate was two per cent above that calculated by REA but 17% above the REA figure when the 1984 actual ERR was used. Based on the results of this one calculation Mr. Edsforth estimated in general that REA costs were low with the exception of Corner Brook movements. In his opinion there was no reason to think that REA costs were overstated and thus "... they form a reasonable basis for a Commission rate order, with the exception of Corner Brook movements ..." Mr. Edsforth subsequently endorsed the REA results as being appropriate.

City of Corner Brook

The City's brief, presented by Deputy-Mayor P. Griffin, expressed the concern that economic development and social impact should be considered by the Committee in reaching a decision. Regional economic development had been a prime factor in Newfoundland's becoming a province and its economy was fragile due to the recent recession's effects on resource-based industries. Costs were high in Newfoundland and increases in costs could affect the well-being of the people of the Province.

If CN rates were found to be non-compensatory, then some avenue must be found

permettant que les taux appliqués favorisent le bien-être de la province. Si les taux du CN sont jugés compensatoires en raison des avantages spéciaux qui résultent de l'aide gouvernementale offerte au CN, il faut faire en sorte que les autres transporteurs bénéficient des mêmes avantages.

M. Griffin a souligné que la ville ne devrait pas être limitée à l'utilisation d'un seul transporteur. Les services de transport à destination de l'île doivent être maintenus et accrus. Cependant, il ne faut pas atteindre cet objectif au détriment du consommateur et il faut favoriser une concurrence loyale entre les transporteurs, y compris les transporteurs maritimes, ferroviaires et routiers.

Ville de North Sydney

Le maire D.A. MacDonald a signalé que toute perte de trafic de marchandises transportées par North Sydney pourrait avour des retombées néfastes pour la région sur les plans économiques et psychologique. Il a rappelé l'importance de CN Marine pour l'économie de la ville et ajouté que, si cette entreprise devait se limiter au transport des voyageurs, d'autres emplois seraient perdus et les efforts que la ville déploie en vue de promouvoir les activités industrielles auraient une portée beaucoup moins grande.

Le conseil de la ville a résolu de s'objecter vivement à toute décision du C.T.C.F. qui entraînerait une augmentation des taux appliqués au fret de Terre-Neuve, en raison des effets néfastes qui en résulteraient pour les villes de North Sydney et Port aux Basques et les régions avoisinantes.

Ville de Channel-Port aux Basques

En plus de la preuve qu'elle a présentée sur les *Conditions de l'Union* et que nous avons résumée plus haut, la ville, par l'entremise du maire G. Critchell, a fait part de ses craintes au Comité, estimant que les augmentations des taux de fret, comme celles qu'exigent les ordonnances antérieures de la Commission, pourraient menacer la survie du chemin de fer de Terre-Neuve, ce qui serait contraire à l'objectif du programme de remise en état. La perte du chemin de fer

for allowing rates at a level conducive to the well-being of the Province. If CN's rates were found compensatory due to special advantages resulting from government involvement with CN, then an avenue must be found to ensure other carriers of similar opportunities.

Mr. Griffin stated that the City should not be restricted to the use of only one carrier. Transportation services to the island must be maintained and expanded. This must be done in such a way that it is not at the expense of the consumer and so as to permit fair competition between carriers, including water carriers, rail carriers and motor transport carriers.

Town of North Sydney

Mayor D.A. MacDonald was concerned that a loss of freight traffic through North Sydney would be a severe economic and psychological blow to the community. He emphasized the importance of CN Marine to the Town's economy and stated that a reduction in the company's activity to a purely passenger service would result in further unemployment and undermine the Town's efforts to promote industrial activity.

The Town Council had resolved to express strong opposition to any ruling of the C.T.C. which would result in increased rates applied on Newfoundland freight due to the anticipated severe social economic impacts resulting for the towns of North Sydney and Port aux Basques and the surrounding areas.

Town of Channel-Port aux Basques

In addition to the Town's evidence regarding the *Terms of Union* which was included earlier in this Decision, Mayor G. Critchell expressed concern that increases in freight rates, such as required in previous Commission Orders, could threaten the survival of the Newfoundland railway and would thus defeat the purpose of the revitalization program. Loss of the railway

(traduction) (...) affaiblirait une économie provinciale déjà mal nourrie et porterait un dur coup à la structure économique de cette province qui lutte pour sa survie.

M. Gritchell s'est également dit inquiet de l'incidence de ces augmentations sur les emplois existants dans le transport et ailleurs. Selon lui, chaque emploi perdu dans le domaine du transport entraînerait une perte additionnelle de 1,5 emplois dans le secteur des services. Compte tenu des récentes annonces de pertes d'emplois touchant le programme de rationalisation du Golfe pour le service de traversiers ainsi que des mises à pied qui auront lieu à une usine locale de traitement du poisson, le taux de chômage de la ville, qui s'établit actuellement à environ 40%, atteindra presque 50%.

Chambre de commerce de Corner Brook

En plus de sa preuve concernant les *Conditions de l'Union*, la Chambre de commerce a présenté, pour le cas où cette première question ne déterminerait pas le sort du litige, des commentaires sur deux autres questions reliées aux coûts:

1) l'aide financière accordée par le gouvernement fédéral au chemin de fer de Terre-Neuve et

2) la mise à jour du rapport de la DAECF en date du 10 juillet 1984.

S'exprimant au nom de la Chambre de commerce, M. Wentzall a souligné que, selon cette dernière, la DAECF a inclus la subvention de 67 000 000 $ pour la remise en état et la subvention de 10 000 000 $ pour l'aide à la main-d'oeuvre dans la formule qu'elle a utilisée pour calculer les coûts et fixer des taux compensatoires. Pour la Chambre de commerce, l'inclusion de ces montants est incompatible avec la *décision* du C.T.C.F. concernant le Programme de remise en état des embranchements des Prairies; en vertu de cette décision, il ne faut pas tenir compte du coût du capital et de l'amortissement de ces biens lors de la détermination des subventions ou de l'établissement des taux en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, à moins d'ordonnance contraire du C.T.C.F. En ce qui a trait au second point, la Chambre estime que le C.T.C.F. devrait

... would weaken an already undernourished provincial economy and strike a devastating blow to the economic structure of this struggling province.

Another concern was the affect that increased rates might have on transportation employment and on other employment. He suggested that each transportation job loss meant an additional loss of 1.5 jobs in the service sector. Recently announced job reductions in the Gulf rationalization program for ferry services, combined with future reduced employment at a local fish processing plant, were expected to increase the Town's current unemployment rate of about 40 per cent up close to 50 per cent.

Corner Brook Chamber of Commerce

In addition to its submission concerning the *Terms of Union* issue and in the event that that issue did not prevail in deciding the case, the Chamber of Commerce, represented by Mr. B.K. Wentzell, addressed two other cost-related matters:

1) Federal Government contributions to the Newfoundland railway and

2) updating of REA's July 10, 1984 cost report.

Mr. Wentzell indicated that it was the Chamber of Commerce's understanding that REA had included both the $67 million revitalization grant and the $10 million labour assistance grant in their cost formula for the calculation of compensatory rates. The inclusion of these amounts was considered to be inconsistent with the R.T.C.'s *Decision* relating to Prairie Branch Line Rehabilitation grants which excluded cost of capital and depreciation of those assets from being included in subsidy determinations or rate-making under the *Railway Act*, unless specifically directed by the R.T.C. On the second point, the Chamber was of the opinion that the R.T.C. should use the most up-to-date information available and thus be reflective of the actual performance of the modern railway, not simply its anticipated performance. In the development of proper

utiliser les plus récentes données disponibles afin de tenir compte du rendement réel du chemin de fer moderne plutôt que de son rendement prévu. Lors du calcul des coûts du trafic de conteneurs, il faut éviter d'attribuer tous les coûts des activités au trafic entrant à Terre-Neuve.

South West Coast Development Association et Chambre de commerce de Port aux Basques

M. J.A. McEwen, coordonnateur de l'association, représentait les deux organismes susmentionnées et s'est dit inquiet des répercussions que pourrait avoir l'accroissement des taux de fret sur les emplois chez CN Marine et sur les prix à la consommation. Si d'autres emplois étaient créés dans la région par l'entremise de programmes gouvernementaux, le salaire versé pour chacun des emplois actuellement offerts par le CN équivaudrait presque au triple du salaire de chaque emploi ainsi créé. À l'avenir, il faudrait subventionner en partie le transport et peut-être même accroître les paiements de transfert provenant du gouvernement fédéral pour payer le coût des services sociaux.

Gateway Women's Council

Témoignant au nom du conseil, Mme J. Wilson a manifesté son inquiétude face à l'augmentation des prix à la consommation qui pourrait découler de l'accroissement des taux de fret, compte tenu du fait que le pouvoir d'achat est déjà sérieusement miné par d'autres facteurs inflationnistes. Les difficultés économiques entraînent souvent des problèmes sociaux qui touchent la famille.

Gateway Association

M. J. Harries, président de l'association, a déclaré que la perte de trafic découlant de l'accroissement des taux pourrait entraîner la disparition de TerraTransport. En vertu des *Conditions de l'Union*, le gouvernement canadien est tenu d'assurer un service de transport ferroviaire conforme à l'offre de trafic. De l'avis de l'association, cette obligation demeure en vigueur, quel que soit le sort d'un transporteur ferroviaire donné.

En outre, si le service de transport ferroviaire devait disparaître, la région deviendrait

costing of container traffic, the allocation of total costs of operations to inbound Newfoundland freight must be avoided.

South West Coast Development Association and Port aux Basques Chamber of Commerce

Mr. J.A. McEwen, Coordinator of the Development Association and representing both of the above organizations, expressed concern regarding the potential adverse impact of increased freight rates on CN Marine employment and consumer prices. If some alternative employment in the community were provided through government make-work programs, it was estimated that nearly three such lower paying jobs would be required to replace the wages that each CN job currently provides. It was considered that, in future, some form of transportation subsidy would be required, possibly in combination with increased transfer payments from the Federal Government to pay for social services.

Gateway Women's Council

The Council, represented by Mrs. J. Wilson, was concerned with the potential impact of increased freight rates on consumer prices considering that purchasing power had already been seriously eroded by other inflationary increases. Economic hardships frequently lead to other social problems affecting family life.

Gateway Association

Mr. J. Harries, Chairman of the Association, suggested that TerraTransport could cease to exist as a consequence of traffic erosion caused by rate increases. The Canadian Government is obliged by the *Terms of Union* to provide rail service in accordance with the traffic offering. It was the opinion of the Association that this obligation would continue regardless of the fate of a particular rail carrier.

In addition, cessation of the rail service could result in too heavy a dependence on the

trop dépendante du transport routier, qui est plus touché que le transport ferroviaire par les augmentations du prix du pétrole. Une augmentation importante du transport routier sur la Transcanadienne pourrait causer de graves problèmes de sécurité et exiger éventuellement l'injection de montants élevés pour réparer les routes.

Avant l'audience, l'association avait recommandé l'application d'un programme d'amélioration de dix ans pour le chemin de fer et la conservation d'un service de traversiers pouvant transporter des wagons.

Travailleurs unis des transports

Représenté par M. H. O'Reilly, le syndicat a soutenu que l'augmentation des taux de fret ferroviaire pouvant découler des ordonnances de la Commission serait peut-être désastreuse pour le chemin de fer, l'emploi dans le secteur ferroviaire et les prix à la consommation et pourrait nuire à l'exploitation de pétrole au large des côtes d'Hibernia. La disparition du service ferroviaire, suivie de l'accroissement du nombre de transporteurs routiers, pourrait causer des problèmes de sécurité sur les routes de Terre-Neuve.

Par ailleurs, une usine comme ERCO, qui utilise le service ferroviaire pour le transport d'une marchandise très dangereuse, devrait supporter des coûts de conversion très élevés si le service ferroviaire disparaissait.

Newfoundland Railway Union Labour Council

En présentant son mémoire le 11 septembre 1985, le conseil, représenté par son secrétaire-trésorier M. M. Walsh, a soumis que

> (traduction) (...) l'avenir du transport dans la province de Terre-Neuve repose sur une décision politique que seuls les représentants de la population du Canada, soit le gouvernement fédéral, et ceux de la population de Terre-Neuve, soit le gouvernement de Terre-Neuve, peuvent et doivent prendre.

De l'avis du conseil, l'accroissement des taux du trafic de conteneurs pourrait déterminer le sort du chemin de fer de Terre-Neuve et le destin

trucking mode which is more vulnerable than rail to increases in oil prices. A significant increase in truck traffic on the TransCanada Highway could present serious safety problems and eventually require costly upgrading of the highway.

Prior to the hearing, the Association had recommended a ten-year upgrading program for the railway and retention of some ferry service capable of handling rail cars.

United Transportation Union

The Union, represented by Mr. H. O'Reilly, was of the opinion that increased rail rates, which might result from Commission Orders, could be disastrous for the railway, railway employment, consumer prices, and could inhibit the development of Hibernia off-shore oil. Closure of the railway followed by increased trucking could also adversely affect safety on Newfoundland's highways.

As well, a plant such as ERCO, which depends on rail service for carriage of a highly dangerous commodity, would be faced with extremely expensive conversion costs if rail-car service were lost.

Newfoundland Railway Union Labour Council

In the presentation of its brief on September 11, 1985 the Council, represented by its Secretary-Treasurer Mr. M. Walsh, submitted that,

> ... the future of transportation in the Province of Newfoundland is a political decision that must and can only be made by the representatives of the people of Canada -- the Federal Government -- and the representatives of the people of Newfoundland -- the Newfoundland Provincial Government.

As it was the Council's opinion that rate increases for container traffic could decide the fate of the Newfoundland railway and thus

socio-économique de la province. Par conséquent, cette décision ne devrait pas émaner d'un organisme quasi-judiciaire comme le C.T.C.F. Le conseil a soutenu que la Commission n'était pas habilitée à prendre cette décision, "(...) sinon sur le plan juridique, du moins sur le plan moral".

Par la suite, M. Walsh a présenté une requête en vue de faire reporter l'audience jusqu'à ce que le ministre des Transports prenne une décision sur l'avenir du programme de conteneurisation.

Nous avons rejeté la requête, concluant que l'enquête était menée en vertu d'un mandat légal et que notre décision pourrait être portée en appel devant les autorités supérieures.

AUTRES INTERVENTIONS REÇUES

Halifax-Dartmouth Port Development Commission

Dans un télex adressé au C.T.C.F. le 15 octobre 1984, M. G.H. Blaikie, directeur exécutif de la Commission susmentionnée, a décrit le service de transport assuré entre le continent et Terre-Neuve comme étant une "(...) situation inéquitable et une modification économique artificielle des services de transport (...)".

Il a souligné qu'ACE et le CN, qui bénéficient tous deux de subventions, sont des concurrents directs d'Atlantic Searoutes Limited, qui ne reçoit aucune subvention et assure un service d'expédition directe entre Halifax et St. John's, et des transporteurs routiers privés qui utilisent le service de traversiers de North Sydney-Port aux Basques. Cette Commission a recommandé que l'on cesse rapidement d'accorder des subventions à ACE.

Gouvernement de la province de Terre-Neuve et du Labrador

Dans une lettre d'octobre 1984, M. R. Dawe, ministre des Transports, informait la Commission des préoccupations de la province. Après avoir brièvement passé en revue l'histoire récente des services de transport maritime assurés à Terre-Neuve et les problèmes financiers que vit actuellement ACE, M. Dawe a

impact the social economic destiny of the province, then such a decision should not be made by a quasi-judicial body such as the C.T.C. The Council submitted that such a decision was beyond the jurisdiction of the Commission "... if not in the legal sense but clearly in a moral sense."

A motion that the R.T.C. postpone the hearing until after the Minister of Transport made a decision on the future of the container program was then put forward by Mr. Walsh for a ruling.

We dismissed the motion considering that the investigation was proceeding under a statutory legal mandate and that any decision of ours could be appealed to higher authorities.

OTHER INTERVENTIONS RECEIVED

Halifax-Dartmouth Port Development Commission

In an October 15, 1984 telex to the R.T.C., Mr. G.H. Blaikie, Executive Director of the above-noted Commission, described the existing transportation situation between the mainland and Newfoundland as being an "... inequitable situation and artificial economic distortion of the transportation routes ..."

He pointed out that the unsubsidized Atlantic Searoutes Limited, which provides a direct shipping service between Halifax and St. John's and the private truckers using the North Sydney-Port aux Basques ferry service were in direct competition with ACE and CN both of which were being subsidized. The Port Commission recommended early termination of the subsidy to ACE.

Government of the Province of Newfoundland and Labrador

In an October 1984 letter from Mr. R. Dawe, Minister of Transportation, the Commission was advised of the concerns of the province. The letter briefly reviewed the recent history of marine services to Newfoundland, the current financial problems of ACE and noted that "... loss of the water service would remove an

souligné que "(...) la perte du service maritime ferait disparaître un facteur de concurrence important, ce qui du point de vue relatif aux taux nuirait à la province".

Le ministre a également formulé les commentaires suivants:

> (traduction) Bien que le gouvernement de cette province n'appuie pas les pratiques dévastatrices de certaines entreprises en matière de prix et s'est toujours montré en faveur d'une concurrence libre et ouverte à l'intérieur des divers secteurs et entre ceux-ci, il soutient également que les habitants de Terre-Neuve et les entreprises qui y font affaires ont le droit de recevoir des biens et services au plus bas coût possible.

Cependant, la province redoutait également les retombées de l'accroissement des taux de fret pour l'économie de Terre-Neuve.

Selon une étude récemment menée pour Transports Canada, le programme de conteneurisation n'a entraîné aucune répercussion importante pour le transporteur assurant la liaison maritime directe entre Halifax et St. John's (ASL).

Ville de Gander

Des lettres envoyées par la ville de Gander à la Commission ainsi que d'autres lettres échangées entre la ville et le CN ont été produites à l'audience d'octobre 1984. La ville se soucie principalement des répercussions néfastes de l'augmentation des taux de fret sur l'économie locale.

St. John's Shipping Association

Dans un télex en date du 24 janvier 1985, M. E.G. Barrett, président de l'association, a indiqué à la Commission que les politiques non concurrentielles de TerraTransport en matière d'établissement des prix avaient entraîné une baisse importante des activités commerciales dans le port. Depuis la mise en oeuvre du programme de conteneurisation, de 60 à 80 postes ont déjà été perdus. Si le transport maritime ne devait plus être assuré, 85 autres postes disparaîtraient.

important competitive factor to the detriment of the province rate-wise."

The letter went on to state that

> While the government of this province does not support predatory pricing practices by any company and has always supported full and open competition within and between the various sectors it also maintains that it is the right of the people and businesses residing and operating within the Newfoundland economy to receive goods and services at the lowest possible costs.

At the same time, however, the province was concerned about the adverse impact of freight rate increases on Newfoundland's economy.

It was noted that a recent study for Transport Canada had determined that the direct water carrier between Halifax and St. John's (ASL) had not suffered any significant impacts as a result of the rail containerization program.

Town of Gander

Letters from the Town of Gander to the Commission, as well as other correspondence between the Town and CN, was filed at the October 1984 hearing. The Town's main concern was the adverse impact of higher freight rates on the local economy.

St. John's Shipping Association

In a January 24, 1985 telex Mr. E.G. Barrett, President of the Association, advised the Commission that the non-competitive pricing policies of TerraTransport had resulted in a significant reduction in business through the port. Since rail containerization commenced, he estimated that 60 to 80 positions had already been lost. If the marine mode were to cease, a further 85 positions would disappear.

L'association s'oppose à ce que ses membres luttent avec une entreprise subventionnée par le gouvernement pour obtenir des emplois et craint que l'*ordonnance rendue par le C.T.C.F. en décembre 1984* ne soit renversée.

Longshoremen's Protective Union

M. D.J. Kennedy, président du local 1953, a envoyé à la Commission un télex en date du 25 janvier 1985 au nom de plus de 200 membres du syndicat. En raison des taux peu élevés offerts par TerraTransport, le trafic acheminé par la voie maritime avait baissé considérablement, ce qui a entraîné une perte d'emplois dans le secteur maritime. Bien que le gouvernement ait semblé tenir compte des préoccupations du syndicat des chemins de fer concernant la sécurité d'emploi, il n'en a pas fait autant pour le transport maritime. M. Kennedy a ajouté que le gouvernement fédéral subventionnait largement TerraTransport ainsi que ses syndicats, mais n'accordait pas une aide semblable à des modes de transport plus efficaces et plus fiables. Si TerraTransport n'était pas forcée d'offrir des taux compensatoires, les entreprises privées devraient fermer leurs portes.

B. Young, M.A.L., Nord du Cap Breton

Dans un long mémoire en date du 24 septembre 1985, M. Young a souligné que les méthodes employées par les entreprises au cours des dernières années dans le secteur maritime ont entraîné une plus grande concentration du contrôle du transport maritime à Terre-Neuve, ce qui pourrait nuire au transport ferroviaire à North Sydney.

M. Young craint qu'à long terme, la baisse des envois par chemin de fer n'entraîne la disparition du service ferroviaire de transport de voyageurs et souligne que, déjà, le service de messageries du CN est assuré par des transporteurs routiers plutôt que par chemin de fer. La baisse du trafic à Terre-Neuve et la modification du fret au Cap Breton pourraient se traduire par d'autres pertes dans le service ferroviaire.

Environ 1 300 emplois ont été éliminés chez CN Marine depuis 1975, et des emplois ont également été perdus dans d'autres industries. M. Young a proposé deux solutions de rechange. D'abord, a-t-il dit, compte tenu du fait qu'ACE

The Association was opposed to their members having to compete for jobs with a subsidized government corporation and was concerned that the *December 1984 R.T.C. Order* could be overruled.

Longshoremen's Protective Union

Mr. D.J. Kennedy, President of Local 1953, telexed the Commission on January 25, 1985 on behalf of more than 200 members of the Union. Low rates offered by TerraTransport had caused the marine mode to decline considerably, thus adversely affecting marine employment. While the government appeared to be listening to railway union concerns regarding job security, the marine mode was not receiving similar support. He also stated that the Federal Government heavily subsidized TerraTransport and its unions while similar support was not given to more efficient and reliable modes of transport. If TerraTransport were not forced to offer compensatory rates, then private companies would have to cease operations.

B. Young, M.L.A., Cape Breton North

In a lengthy submission dated September 24, 1985, Mr. Young noted the corporate manoeuvres in recent years in the marine mode, which has resulted in the control of marine transportation to Newfoundland becoming more concentrated. This could be to the possible detriment of the rail operation through North Sydney.

Mr. Young was concerned that in the long run reduced rail shipments would result in the abandonment of the Newfoundland railway as passenger traffic and CN express traffic have already left the railway in favour of highway transportation. Reduced Newfoundland traffic, combined with freight traffic changes in Cape Breton, could result in further losses in rail service.

In addition to the approximately 1300 CN Marine positions eliminated since 1975, he noted reduced employment in other industries. Mr. Young proposed two alternative solutions. Firstly, based on his understanding that ACE

ne reçoit aucune subvention, le C.T.C.F. devrait annuler son ordonnance en vertu de laquelle il obligeait le CN à augmenter ses taux. En deuxième lieu, comme le CN est tenu de hausser ses taux d'environ 25% à 40%, le gouvernement fédéral devrait limiter cette augmentation à 15% pendant deux ans, pour que la situation du transport maritime et ferroviaire se stabilise à Terre-Neuve sans qu'il en résulte des pertes d'emploi.

Independent Longshoremen's Association

Dans un télex que le local 1259 (North Sydney, Nouvelle-Écosse) a envoyé le 24 septembre 1985, l'association a indiqué qu'elle s'opposait aux augmentations proposées des taux du fret ferroviaire, car ces augmentations auraient des effets néfastes sur les activités de CN Marine et nuiraient par la suite aux membres de l'association.

Ville de Stephenville

Dans son mémoire en date du 25 octobre 1985, la ville a fait valoir que, nonobstant les articles 275 à 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, la clause 32 des *Conditions de l'Union* signifie que "(...) l'on ne peut tenir compte des paiements réels que le Canadien National verse à CN Marine". Si cette interprétation était adoptée, les taux compensatoires minimums seraient bien inférieurs à ceux qui sont déterminés en vertu des règlements du C.T.C.F. sur l'établissement des coûts.

La ville a ajouté que la province faisait face à de grands problèmes économiques et que toute autre augmentation des taux du fret ne ferait qu'aggraver la situation.

CONSTATATIONS

La présente audience a été convoquée dans le but d'entendre les arguments des parties intéressées sur l'application d'une méthode appropriée d'établissement des coûts relatif au mouvement du trafic de conteneurs entre la partie continentale et Terre-Neuve. Le résumé de la preuve qui appararaît ci-dessus indique, de toute évidence, que les préoccupations des parties intéressées vont bien plus loin que l'établissement de cette méthode proprement dite. Les principales craintes portent sur les

was operating without subsidy, the C.T.C. should rescind its order requiring CN to raise its rates. Secondly, based on his understanding that CN was ordered to raise its rates by an average of 25% to 40%, then if the Federal Government limited that increase to 15% for a two-year period the status quo would be retained in rail and marine transportation to Newfoundland without loss of employment.

Independent Longshoremen's Association

In a September 24, 1985 telex from Local 1259 in North Sydney, Nova Scotia, the Association expressed its opposition to any proposed rail freight rate increases as it would have an adverse impact on CN Marine operations and subsequently the Association's members.

Town of Stephenville

The Town's brief, dated September 25, 1985, indicated that, notwithstanding sections 275 to 277 of the *Railway Act*, a proper application of section 32 of the *Terms of Union* would be that "... the actual Canadian National payments to CN Marine cannot be considered ..." Using this approach, the minimum compensatory rates would be much less than compensatory rates set by using the normal C.T.C. costing regulations.

The brief noted the economic difficulties facing the province and that further freight rate increases would only aggravate the situation.

FINDINGS

This hearing was convened for the purpose of hearing submissions on the issue of an appropriate costing methodology for the movement of container traffic between the mainland and Newfoundland. The foregoing summary of evidence clearly indicates that the concern of many interested parties ranges far beyond the establishment of such a method. Many concerns centered on the potential impact of higher freight rates on the price of consumer goods, employment levels in various commu-

répercussions possibles de l'augmentation des taux du fret sur le prix des biens à la consommation, sur les niveaux d'emploi dans diverses régions collectives, sur les industries de Terre-Neuve et, en général, sur l'économie de cette province.

Notre tâche précise consiste à déterminer une méthode appropriée à suivre pour le calcul des coûts. Dans le cadre de la présente enquête, nous avons accepté des témoignages et des documents de toutes les parties intéressées. Bien qu'une partie de cette preuve ne soit pas reliée aux coûts, elle forme néanmoins une partie importante du dossier.

Avant de nous prononcer sur les divers aspects du calcul des coûts, nous devons étudier une autre question importante, soit celle des tactiques employées par le CN pendant l'audience.

Tactiques du CN

Comme l'enquête avait déjà été retardée, le Comité a voulu s'assurer que l'audience de septembre 1985 se déroulerait rapidement.

Le 4 septembre 1985, le C.T.C.F. a envoyé une lettre au CN ainsi qu'une copie de cette lettre à chaque partie au dossier. Dans cette lettre, les intentions du Comité étaient très claires, comme l'indique le passage suivant:

> (traduction) (...) le Comité insiste sur le fait qu'il veut reprendre l'audience de façon à être en mesure de se prononcer définitivement sur la méthode d'établissement des coûts et de mettre fin à l'enquête. Au cours de cette audience, le Comité désire entendre toute la preuve des parties intéressées au sujet des principales questions en litige.

Le Comité a également ajouté dans cette lettre qu'il désirait entendre le CN au sujet de l'interprétation des *Conditions de l'Union*,

> (traduction) (...) et qu'il s'attendait donc à ce que le CN présente toute sa preuve dans la cause, que ce soit lors de la séance "à huis clos" ou de la séance publique.

nities, Newfoundland industries and the Newfoundland economy in general.

Our specific mandate is to decide on an appropriate costing method. As part of this investigation we accepted evidence and input from all interested parties. Whereas some of the evidence was not cost-related it nonetheless forms an important part of the record.

Before addressing our finding regarding the various costing issues there is another important matter that must be addressed and that is the tactics of CN during this proceeding.

CN Tactics

As this investigation had previously incurred delays, the Committee wanted to ensure that the September 1985 resumption would be conducted expediently.

On September 4, 1985 a letter was sent from the R.T.C. to CN, with a copy to each of the parties of record. The intentions of the Committee were made abundantly clear to all participants as it was stated in part

> ...the Committee wishes to emphasize that the purpose of resuming the hearing is to put the Committee in a position to make a final decision on the costing methodology and to complete this investigation. The Committee wishes to hear all of the evidence on the outstanding issues from the interested parties during these proceedings.

Further on in the letter the Committee indicated its willingness to hear CN regarding its interpretation of the *Terms of Union*, but also indicated that

> ... in doing so, the Committee expects CN to put its whole case on the record either at the "in camera" session or in public.

Au début de l'audience, le C.T.C.F. a insisté à nouveau sur ce point. Après la présentation du concept SSM, l'avocat d'ACE et celui de la Commission ont demandé à l'avocat du CN s'il avait l'intention de présenter d'autres témoins ou documents au sujet des CRV, compte tenu de l'importance déjà reconnue de ce facteur dans l'établissement des coûts, ou au sujet des méthodes de calcul exposées dans le rapport de la DAECF. Après s'être attardé un peu sur le concept SSM, l'avocat du CN a répondu comme suit:

> (traduction) (...) Pour les fins de la preuve que nous voulons présenter au Comité au sujet de la méthode d'établissement des coûts, nous sommes prêts à accepter la conclusion tirée dans ce rapport, et c'est la seule preuve - pour répondre aux autres questions qui m'ont été posées - que nous avons l'intention de produire. (Le soulignement est ajouté.)

Vers la fin de la présentation de la preuve soit le jeudi 12 septembre 1985, la question des plaidoiries finales a été abordée. Le Comité a déclaré qu'il préférait terminer la cause plutôt que de la prolonger en fixant les plaidoiries à une date ultérieure. Bien que l'avocat du CN ne se soit pas définitivement engagé à présenter sa plaidoirie finale le vendredi, il n'a nullement manifesté l'intention de produire d'autres documents ni n'a donné à entendre que la cause devrait être reportée pour une raison ou une autre.

Le vendredi 13 septembre 1985, vers le milieu de la journée, le CN a présenté une étude de marché de 53 pages qui avait été préparée en octobre 1984, à l'époque de l'audience précédente. Même si la Commission a insisté à maintes reprises pour que les parties produisent leurs documents le plus tôt possible afin de ne pas retarder la cause, le CN n'a mentionné ni l'existence de ce rapport ni, comme nous l'avons déjà souligné, son intention de présenter une preuve supplémentaire, sauf la preuve concernant le système SSM.

L'avocat d'ACE a déclaré qu'en présentant cette preuve à une date aussi tardive, le CN ne faisait que continuer à agir comme il l'avait fait pendant trois ans, c'est-à-dire retarder le

At the commencement of the hearing this point was emphasized again. Following presentation of its EMS concept, CN was questioned by counsel for ACE and counsel for the Commission regarding CN's intention to call further evidence on the subject of ERR, considering the already established importance of that factor in costing, or on the subject of cost methods in the REA report. Other than elaborating on the EMS concept, counsel for CN responded that

> ... for the purpose of our evidence that we are proposing to the Committee by way of costing methodology, we are willing to accept the conclusion reached in that particular report, and this is the only -- and to answer other questions which have been put to me -- evidence which I intend to call. (Emphasis added).

Near the close of the proceedings on Thursday September 12, 1985, discussions were held regarding final argument. It was indicated that the Committee's preference was to conclude the case rather than prolonging it by taking final argument at a future date. While CN did not definitely commit itself to final argument on the Friday, there was no indication of their intention to file any further exhibits or that there were any other factors which could dictate against completion of the case.

Towards mid-day on Friday September 13, 1985, CN introduced a 53-page marketing survey which had been completed in October, 1984 at the time of the previous hearing. Despite the fact that the Commission had repeatedly stated its desire to have documents filed so that the case could be concluded, CN had not mentioned the existence of this survey and, as previously noted, had indicated there would be no further evidence introduced beyond the EMS system.

Counsel for ACE stated that the late introduction of this evidence was fully consistent with what CN had been doing for three years and that was to further delay the case and

déroulement de la cause et empêcher le Comité de terminer l'enquête.

L'avocat du CN a répondu que, même s'il s'agissait d'une enquête, le CN agissait de façon tout à fait appropriée. Il a également ajouté qu'il avait le droit de présenter sa preuve comme bon lui semblait.

L'avocat d'ACE a ensuite répliqué que le CN avait constamment agi de façon

> (traduction) (...) à retarder la cause par tous les moyens possibles, afin de ne pas être tenu d'offrir des taux compensatoires à Terre-Neuve et de pouvoir ainsi éliminer toute la concurrence. C'est cela leur stratégie. Il n'y a aucun doute là-dessus.

L'avocat de l'Association du camionnage avait déjà indiqué qu'il cesserait probablement de participer à l'audience (ce qu'il a d'ailleurs fait) le 13 septembre, en raison du coût élevé de l'enquête pour son client. Par conséquent, si l'étude de marché devait être présentée plus tard, l'avocat ne pourrait plus participer aux débats. En ce qui a trait à la production tardive des documents, il s'est exprimé comme suit:

> (traduction) (...) à mon avis, le CN ne s'est pas acquitté de ses responsabilités comme il devrait le faire à titre de grande société de la Couronne (...)

L'avocat de Lantic Sugar ne savait pas lui non plus s'il continuerait à participer aux débats, car il semblait difficile pour sa cliente de justifier les frais de cette participation.

Il est évident que le CN n'a pas toujours facilité le déroulement de l'audience. À maintes reprises, il a présenté des thèses juridiques complexes en citant divers documents ou a fourni des données sur la commercialisation ou les coûts sans produire de documents justificatifs, à moins qu'on ne lui en fasse la demande. Pour justifier ce comportement, l'avocat du CN a soutenu que personne n'avait demandé les documents ou encore qu'il avait l'intention de les produire après la présentation de sa preuve.

frustrate the Committee in concluding the investigation.

Even though this was an investigation of the Commission, counsel for CN responded that he thought that what CN was doing was quite proper. Furthermore, he expressed the opinion that he was entitled to conduct his presentation the way he intended to do it.

Counsel for ACE then observed that CN's consistent strategy had been,

> ... to delay this case and to delay in every conceivable way so that compensatory rates cannot be put into Newfoundland and so they can drive competitors out of the market and that is what their strategy is. Let us make no mistake about it.

Counsel for the Trucking Association had previously indicated that his participation in the hearing would likely (and in fact did) cease as of September 13 due to the cost of the proceedings to his client. The presentation of the marketing survey late in the hearing would likely prevent him from further involvement in the case. Concerning the late submission of documents he thought,

> ... that CN, as a Crown corporation, has not demonstrated, in my view, a degree of responsibility that it has as a major Crown corporation in Canada...

Counsel for Lantic Sugar was likewise uncertain of his continuing participation in the proceedings as his client was experiencing difficulty in justifying the expense of participation.

Up to this point in the proceedings CN had not always contributed to the smooth conduct of the hearing. On several occasions CN had embarked on complex legal argument citing various documents and presented costing or marketing data without producing any exhibits until requested to do so. CN's rationale for this approach was either that nobody had asked for the exhibits or that they intended to file documents after completion of their presentation.

Ce n'est que lorsque le CN a indiqué son intention de déposer d'autres documents et que la Commission a insisté pour que ceux-ci soient produits sur le champ que le CN a déposé le reste de ses documents. Ces neuf documents, qui totalisent 155 pages, y compris l'étude de marché susmentionnée, ont été produits ce vendredi-là, vers le milieu de la journée, alors que toutes les parties, sauf le CN, pensaient que l'audience était terminée. Aucun de ces documents n'avait encore été déposé auprès de la Commission, bien qu'ils aient tous été préparés à diverses dates entre octobre 1984 et le début de septembre 1985.

Les documents comportaient des données détaillées sur le trafic et la commercialisation, lesquelles données étaient réparties par marchandise. On y trouvait également de nombreux tableaux indiquant les volumes réels de trafic pour certaines années ainsi que les volumes prévus pour l'année en cours et les années subséquentes. Le CN a aussi produit des documents mis à jour comportant des chiffres revisés et même des mises à jour de ces documents. Même si le nombre requis d'exemplaires de chaque document était connu, le CN n'avait pas suffisamment de copies de certains documents clé.

En raison des agissements du CN, l'avocat de l'Association du camionnage a présenté une requête pour adjudication des frais. L'avocat de Lantic Sugar et celui d'ACE ont appuyé cette requête.

Le CN a également produit sur demande un autre document de 15 pages entre le 13 septembre et la reprise de l'audience, qui a eu lieu le 27 septembre. Ce document comportait une annexe et les révisions mentionnées dans les pièces précédentes du CN, mais non produites. Il contenait même d'autres tableaux et des révisions des documents produits le 13 septembre.

Même s'il était évident que l'acceptation de tous ces documents prolongerait l'audience, nous avons décidé que nous devions étudier ces pièces pour mener "une enquête complète et compréhensive" suivant l'*ordonnance* rendue par le Conseil privé en février 1985.

Only after CN revealed that it intended to file even more exhibits and the Commission's insistence that all of them be filed forthwith did CN finally file the remainder of its exhibits. Including the previously noted marketing survey, CN filed 9 exhibits totalling 155 pages at mid-day on that Friday which everyone expected to be the last day of the hearing. None of these documents had previously been filed with the Commission although they had been completed at various times between October 1984 and early September 1985.

The documents contained extensive traffic and marketing data broken down by commodity. Numerous tables were included showing actual traffic volumes for some years followed by projected volumes for current and future years. Then there were updated documents with revised figures and even updates of updates. Despite the fact that the number of copies required for each exhibit was known, CN had an inadequate supply of some key exhibits.

CN's actions precipitated a request from counsel for the Trucking Association for the awarding of costs. This motion was supported by counsel for Lantic Sugar and counsel for ACE.

Upon request, CN's exhibits were followed by a further 15-page exhibit filed by CN between September 13 and the resumption on September 27. This last submission included an addendum and revisions referred to in the previous CN exhibits but not provided by CN. This last document contained even further tables and revisions to the exhibits filed on September 13.

Although it was evident that acceptance of the additional exhibits would obviously delay completion of the hearing, we decided that these documents had to be considered in the conduct of "a full and comprehensive investigation" as described in the February 1985 *Privy Council Order*.

Nous ne pouvons pour autant passer sous silence l'absence de coopération du CN, qui n'est pas une attitude digne d'une société de la Couronne. Malgré le comportement du CN, nous avons rejeté la requête pour adjudication des frais.

Aspects du calcul des coûts

Plus haut dans la présente décision, nous avons examiné le concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes dans le contexte des *Conditions de l'Union*. Dans la présente section, nous évaluons le concept simplement en tant que méthode pour déterminer s'il est approprié.

a) Concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes

Les avocats d'ACE et de la Commission ont longuement contre-interrogé les témoins du CN afin de bien comprendre les principes que la société ferroviaire avait adoptés pour élaborer le concept du SSM et de savoir exactement comment elle voulait l'utiliser.

En ce qui a trait au concept du coût lui-même, les contre-interrogatoires ont mis en lumière les faits suivants:

1) le pourcentage de probabilité de retour à vide (PPRV) que le CN a calculé ne peut être comparé aux coefficients conventionnels de retour à vide (CRV). Le PPRV de 48% du CN équivalait simplement au ratio du nombre total de milles-wagon vide au nombre total de milles-charge pleine pour tout le matériel de fret utilisé dans la région des Maritimes en 1983, sauf à Terre-Neuve, quelle que soit la direction des mouvements.

Les CRV conventionnels sont habituellement calculés

a) à l'aide de données de trois années,
b) selon le genre de matériel ferroviaire, et
c) selon la direction entre certains points d'origine et de destination.

We cannot condone the unco-operative attitude of CN which, in our opinion, did not befit a Crown corporation. Notwithstanding this fact we have decided against awarding costs.

Costing issues

Earlier in this Decision the Extended Maritime Service Cost Concept was dealt with in relation to the *Terms of Union* issue. In this section of the Decision the EMS concept has been evaluated simply as a cost method to determine its appropriateness.

a) Extended Maritime Service Cost Concept

There was extensive cross-examination of the EMS cost concept by counsel for ACE and counsel for the Commission in attempting to fully unveil the principles adopted by CN in the development of this concept and to determine exactly how the railway intended to use it.

Insofar as the cost concept itself was concerned it was determined through cross-examination that:

1) the empty return probability percentage (ERPP) as developed by CN could not be equated to the conventional empty return ratios (ERR). CN's 48% ERPP was simply the 1983 ratio of total empty car miles to total loaded car miles for all freight equipment in the Maritime region, excluding Newfoundland, irrespective of the direction of the movements.

Conventional ERR are normally developed based on

a) using three years of data,
b) by type of rail equipment and

c) by direction between specific origin and destination stations.

Même s'il est calculé à l'aide de données d'une seule année, le PPRV du CN ne rencontre pas les deux autres exigences de la méthode d'établissement des coûts. C'est pourquoi le PPRV de 48% du CN est une statistique inutile pour les fins du calcul des coûts.

2) En vertu de la méthode du SSM, les statistiques sur la région des Maritimes ont été appliquées au trafic de Terre-Neuve seulement pour la partie continentale du mouvement en provenance ou à destination de North Sydney.

3) La DAECF avait constaté que les systèmes d'informatique du CN ne permettaient pas de faire la distinction entre les wagons plats transportant des conteneurs chargés et les wagons plats transportant des conteneurs vides, et ce problème subsiste encore. Cette lacune a entraîné une surestimation du nombre de wagons complets et de milles par charge pleine et une sous-estimation du nombre de wagons vides et de milles par wagon vide. L'utilisation de ces statistiques inexactes explique en partie la sous-estimation des coûts qui résulte de l'application du concept SSM.

4) En vertu de la méthode du SSM, on a calculé les coûts unitaires wagon-jour en groupant les coûts de tous les genres de matériel du CN, ce qui a entraîné une sous-estimation des coûts.

Selon la méthode habituelle, on détermine le genre de matériel employé et on utilise les coûts unitaires wagon-jour inhérents à ce genre de wagon. Même si la société ferroviaire avait déjà admis que le coût déterminé par la DAECF pour les wagons porte-conteneurs était approprié, elle a utilisé en vertu de la méthode SSM un coût wagon-jour qui représentait seulement 36% du montant calculé par la Direction.

5) Les coefficients de retour à vide qui ont été utilisés en vertu de la méthode SSM n'étaient pas uniformes. Le CN a utilisé le pourcentage de probabilité de retour à vide pour le matériel ferroviaire et les

Even using only one year of data, CN's ERPP fails to satisfy the other two requirements of costing. For this reason the 48% ERPP developed by CN is a meaningless statistic for costing purposes.

2) The EMS method included Maritime region statistics related to Newfoundland traffic only for the mainland portion of the movement to or from North Sydney.

3) The problem identified by REA, wherein CN's computer systems did not differentiate between container flat cars carrying loaded containers and container flat cars carrying empty containers, still existed. In the EMS method, this caused the number of carloads and loaded car miles to be overstated and the number of empty cars and empty car miles to be understated. The use of these incorrect statistics resulted in the understatement of costs through the EMS method.

4) The car day unit costs used in the EMS method were calculated by combining the costs of all types of CN equipment. This approach resulted in undercosting.

Costing is normally performed by identifying the type of equipment being used and then using the specific car day unit costs for that particular car type. Notwithstanding the fact that the railway had previously agreed that the REA cost developed for container flat cars was correct, under the EMS method CN proceeded to use a car day cost which was only 36% of the REA figure.

5) The empty return ratios used in the EMS method were inconsistent. The CN method applied the empty return probability to the rail equipment and the REA empty return ratios to the

coefficients de retour à vide de la DAECF pour les conteneurs, même si les wagons et les conteneurs sont utilisés ensemble lors du parcours.

containers although the two pieces of equipment travel together.

Quant à la façon dont le CN entendait appliquer le concept SSM, il appert des contre-interrogatoires que le seul objectif de cette méthode d'étalement consistait à déterminer les coûts compensatoires minimums aux fins de l'établissement des taux pour le trafic de Terre-Neuve.

As to how CN intended to apply the EMS concept, cross-examination established that CN only intended to apply this averaging method for the purpose of establishing the minimum compensatory cost base for rate-making purposes for Newfoundland traffic.

Dans le cas du parcours effectué sur la partie continentale, qu'il s'agisse de trafic en provenance, à destination ou à l'intérieur des Maritimes, le CN continuerait à établir les coûts de la façon habituelle, c'est-à-dire en fonction du trajet et du matériel. Le CN a reconnu que cette méthode avait pour effet de traiter Terre-Neuve différemment des autres Provinces maritimes.

For mainland traffic to, from and within the Maritimes, conventional route-specific and equipment-specific costing would continue to be used. CN acknowledged that this application of the EMS treats Newfoundland differently than the remainder of the Maritimes.

À notre avis, le concept du coût du SSM que propose le CN constitue une anomalie. Le CN soutient qu'il a élaboré ce concept afin de bien traiter Terre-Neuve à titre de Province maritime. En réalité, le CN a plutôt créé un système de calcul très spécialisé qui n'était destiné qu'à une seule fin: l'établissement des taux à Terre-Neuve. En outre, le CN a admis que le concept SSM n'a pas pour effet de traiter Terre-Neuve de la même façon que les autres Provinces maritimes.

The EMS cost concept as proposed by CN is, in our opinion, a costing anomaly. CN claimed to have developed this system as an appropriate means of treating Newfoundland as part of the Maritime region. What CN in fact established was a very specialized cost system with only one intended application - rate-making in Newfoundland. Furthermore, CN admitted that the application of EMS does not treat Newfoundland the same as the remainder of the Maritimes.

Fondamentalement, le concept SSM est un système d'étalement des coûts fondé sur l'application à Terre-Neuve des statistiques de 1983 qui couvrent toute la région des Maritimes, sauf Terre-Neuve. Les méthodes conventionnelles fondées sur des facteurs comme le parcours, le matériel et les CRV appropriés, que le CN a utilisées pendant des années, ont été rejetées pour les fins de cet exercice. Le CN a suivi les méthodes conventionnelles pour demander des centaines de millions de dollars en vertu de divers programmes d'aide du gouvernement fédéral depuis la création de la Commission, qui remonte à 1967. Ces demandes de subventions couvraient les embranchements et les services de transport de voyageurs de Terre-Neuve. Pendant l'audience, un témoin du CN spécialisé dans le calcul des

In its basic form EMS is a cost averaging system based on 1983 statistics for the Maritime region, excluding Newfoundland with the results being applied to Newfoundland. Conventional costing methods using such factors as route specific costing, specific equipment and appropriate ERR statistics, which CN has used for years, have been rejected for purposes of this one exercise only. Conventional costing has been used by CN to claim hundreds of millions of dollars under various subsidy programs from the Federal Government since the Commission was established in 1967. These claims have included Newfoundland branch lines and passenger-train services. During the course of the hearing, a CN costing witness indicated that the railway would continue to use the

coûts a indiqué que la société ferroviaire continuerait à utiliser la méthode conventionnelle à l'avenir, ce qui entraînerait le paiement de centaines d'autres millions de dollars en vertu de programmes de subventions comme celui de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et celui des embranchements non rentables. Même les embranchements de Terre-Neuve feraient l'objet de demandes de subventions en vertu de la méthode conventionnelle.

Nous concluons de cette preuve que le CN a créé le système des coûts du SSM dans le seul but de justifier, après le fait, une structure tarifaire artificiellement basse pour le trafic de conteneurs. Selon nous, le concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes est inapproprié et est donc rejeté.

b) Méthode "conventionnelle"

Pendant l'enquête, les parties en sont venues à appeler "méthode conventionnelle" la méthode préconisée par la DAECF pour le calcul des coûts, afin de différencier celle-ci du concept SSM. Bien que la méthode "conventionnelle" respecte en grande partie le *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires*, qui repose principalement sur des données historiques, elle comporte quelques différences importantes qui sont fondées sur les exigences énoncées à l'article 7 des modifications apportées en 1980 au *Règlement* susmentionné. Cet article, qui modifiait en partie l'*ordonnance sur les frais de 1969* et qui a été cité dans le résumé de la preuve de la DAECF, énonce que les coûts variables comprennent les hausses ou les baisses des dépenses de l'exploitation résultant de changements dans le volume du trafic, après un temps raisonnable d'adaptation à ces changements. Les facteurs comme les volumes prévus de trafic, le cas échéant, les cycles imputés de rotation des wagons et conteneurs et les coûts révisés de propriété du matériel sont des exemples de ces changements.

Voici nos constatations concernant les onze éléments des coûts qui sont contestés et dont nous avons parlé dans le résumé de la preuve de la DAECF.

conventional system in the future, thus resulting in the payment of additional hundreds of millions of dollars under subsidy programs such as the *Western Grain Transportation Act* and that for uneconomic branch lines. Even branch lines in Newfoundland would continue to be claimed for subsidy using conventional costing.

It is our finding that CN created the EMS cost system for the sole purpose of attempting to justify, after the fact, an artificially low container rate structure. The Extended Maritime Service Cost Concept is considered to be an inappropriate costing method and is therefore rejected.

b) "Conventional" Costing

To differentiate the EMS concept from the costing methods developed by REA the latter, through the course of the hearing, became dubbed as the "conventional" costing system. While it adheres closely to the *Costing Regulations* which rely heavily on historical data, it should be noted that the REA method contains significant departures from a conventional costing system in attempting to satisfy the requirements of section 7 of the 1980 amendments to *Railway Costing Regulations*. That section, which amended part of the *1969 Cost Order* and was quoted earlier in the REA evidence, stated that variable costs should include changes in costs resulting from changes in traffic volumes after allowing a reasonable period of time for adjustment. The use of such factors as forecasted traffic volumes where appropriate, imputed car and container cycles and revised equipment ownership costing are examples of such modifications.

The following are our findings regarding the eleven cost issues as listed in the section on REA's evidence.

1) Coûts unitaires

En ce qui a trait aux coûts unitaires, un seul des coûts utilisés par la Direction devrait être changé, soit le coût des minutes de manoeuvres en gare de triage. Même si le coût unitaire précédemment utilisé par le CN était global, le coût actuel est calculé uniquement en fonction de l'utilisation d'une unité Diesel et d'une équipe de trois employés. Or, il arrive parfois que l'on utilise encore des équipes de quatre employés et un ou plusieurs groupes de deux unités Diesel pour les manoeuvres. Il faut donc tenir compte de ce facteur dans le calcul de ces coûts.

2) Coûts unitaires wagon-jour et wagon-mille

Aucun changement par rapport aux coûts indiqués dans le rapport de la DAECF.

3) Statistiques sur le rendement des trains

Au cours de l'audience, certaines parties ont soutenu qu'il faudrait utiliser les dernières données disponibles du CN et mettre à jour les coûts calculés par la DAECF. En temps normal, il s'agirait là de suggestions appropriées. Cependant, nous hésitons à appliquer ces critères pour le trafic de conteneurs de Terre-Neuve.

Nous avons entendu des témoignages au sujet de la sous-estimation des coûts du CN, des taux non compensatoires, du trafic attiré par les taux peu élevés et de la perte de trafic que le CN a subie lorsqu'il a augmenté ses propres taux. Il appert de cette preuve que le CN a effectivement transporté des volumes considérables de marchandises à des taux non compensatoires, les plus hauts volumes ayant probablement été enregistrés en 1984. Dans ces circonstances, bien des éléments des coûts de 1984 nous semblent un peu artificiel. Les statistiques sur le rendement des trains pour 1984 indiquent le rendement atteint lors du transport de volumes

1) Unit Costs

With regard to the unit costs, only one change should be implemented from those used previously by REA and that relates to the cost for yard-switching minutes. Whereas previously the CN unit cost was all-inclusive, the present unit cost is reflective of one Diesel unit and a three-man crew. Such unit costs should reflect the fact that Diesel units are sometimes operated in pairs or in larger multiples in yard service and that some crews still operate with four men.

2) Car Day, Car Mile Unit Costs

No change from the REA report determinations.

3) Train Performance Statistics

During the hearing some parties suggested that the latest available CN data should be used and REA costs should be updated. In a normal costing exercise that would be a good guideline. With respect to the Newfoundland container traffic, we have some reservations in applying that guideline.

Evidence was heard on such topics as the understatement of CN costs, non-compensatory rates, traffic attracted by low rates and traffic lost when CN raised its own rates. It is our finding that CN has indeed handled considerable volumes of traffic at non-compensatory rates, with higher volumes of such traffic in all probability having been handled in 1984. Under these circumstances many aspects of the 1984 costs then become somewhat artificial. Train performance statistics for 1984 are reflective of train performance attained while handling increased volumes of non-compensatory traffic. For this reason we reject the use of such 1984 statistics. It is our finding

accrus de trafic à des taux non compensatoires. C'est pourquoi nous rejetons l'utilisation des statistiques de 1984 et préférons nous en tenir à celles de 1983.

4) Coûts de propriété du matériel

Après avoir d'abord adopté la position de la DAECF, le CN a ensuite soutenu que la méthode utilisée par cette dernière à l'égard du matériel acquis à l'aide de fonds du gouvernement fédéral n'était pas conforme à la *décision* que le Comité avait rendue le 28 juillet 1982 au sujet du Programme de remise en état des embranchements des Prairies. D'autres intervenants ont appuyé l'interprétation du CN.

La phrase clé de cette décision apparaît à la page 29 et se lit comme suit:

C'est pourquoi le Comité maintient sa décision précédente dans cette affaire, soit ne pas permettre l'inclusion des coûts du capital ou des frais de dépréciation des actifs de remise en état dans le calcul des subventions ou dans l'établissement des taux, en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, à moins que le Comité n'en décide autrement.

Nous constatons qu'il y a contradiction entre l'interprétation que le CN nous propose ici et celle qu'il a adoptée lors de l'audience menée par le présent Comité au sujet de la méthodologie relative au coût du capital. Dans le cas des taux des conteneurs de Terre-Neuve, le CN désire exclure les coûts de propriété du matériel; lors de l'audience susmentionnée, qui s'est déroulée en partie pendant l'audience tenue en 1984 dans la présente cause, le CN voulait plutôt inclure la valeur de ces éléments d'actif dans le calcul des taux du coût du capital et cherchait à obtenir un rendement de ces éléments.

Pour sa part, la DAECF veut inclure le coût du capital et l'amortissement des éléments d'actif financés par le gouvernement parce que, selon elle,

that 1983 statistics should continue to be used.

4) Equipment Ownership Costs

After initially agreeing with the REA position, CN later claimed that the REA costing approach relating to equipment acquired with Federal Government funds was in conflict with the Committee's July 28, 1982 *Decision* relating to the Prairie Branch Line Rehabilitation Program. Other intervenors supported CN's position.

The key phrase in that Decision appears on page 29 where it is stated that

... no inclusion for either cost of capital or depreciation on rehabilitation assets be considered in costing for subsidy determinations or for rate-making under the *Railway Act* unless specifically directed to do so by the Committee.

It is noted that there is a conflict in the position taken by CN in this investigation compared to their position at the Cost of Capital Methodology Hearing conducted by this Commission. For Newfoundland container rates CN wanted these equipment ownership costs excluded, whereas at the Cost of Capital Methodology Hearing, which overlapped the 1984 segment of this investigation, CN wanted the value of such assets to be included in the base for the determination of cost of capital rates and sought a return on these assets.

REA favoured inclusion of cost of capital and depreciation on government-funded assets on two basis:

a) les commentaires précités sont suffisamment larges pour permettre l'inclusion de ces coûts, et

b) il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'exclure les coûts de propriété du matériel dans le calcul des coûts variables.

Nous sommes également de cet avis. Bien que la *décision* de juillet 1982 porte sur le Programme de remise en état des embranchements des Prairies, nous estimons que notre jugement ne viole pas les principes qui avaient été établis dans cette cause-là. Pour calculer les coûts variables aux fins de la détermination des taux, il faut donc inclure les coûts du capital et l'amortissement des biens achetés grâce au programme de remise en état du chemin de fer de Terre-Neuve. Nous estimons également que l'exclusion de ces coûts donnerait à la société ferroviaire un avantage inéquitable dans un marché compétitif où les expéditeurs et les transporteurs routiers fournissent leur propre matériel.

Il appert de la preuve présentée à l'audience que l'on a mal compris la façon dont la DAECF a traité la subvention de 67 000 000 $ obtenue par l'entremise du programme de remise en état et la subvention de 10 000 000 $ accordée en vertu du programme d'aide à la main-d'oeuvre. Certaines parties ont soutenu que le premier montant, voire même les deux, ont été entièrement attribués par suite de l'application de la méthode de la Direction. Tel n'a pas été le cas.

En réalité, la méthode de la DAECF s'applique seulement au coût du capital et à l'amortissement relatifs à la partie des 67 000 000 $ qui a été utilisée pour acheter des biens meubles comme des conteneurs, des tracteurs routiers, des châssis et du matériel de levage de conteneurs. Dans le calcul des coûts, la DAECF n'a pas tenu compte des coûts inhérents aux améliorations apportées aux installations de CN Marine à North Sydney et Port aux Basques et à

a) that the afore-noted wording was sufficiently broad to allow inclusion of such costs, and

b) that it was inappropriate to exclude equipment ownership costs in variable cost development in this case.

We concur with the REA position. Whereas the July 1982 *Decision* relates specifically to the Prairie Branch Line Rehabilitation Program it is our opinion that the principles established through that Decision are not violated by our Decision. Cost of capital and depreciation on assets purchased through the Newfoundland railway revitalization program should be included in variable cost development for rate-making purposes. Furthermore, we concur with the assessment that exclusion of such costs from variable cost development would give the railway an unfair cost advantage in a competitive marketplace where shipping companies and truckers provide their own equipment.

From the evidence adduced at the hearing there seemed to have been some misunderstanding relating to exactly how REA treated the $67 million provided for through the revitalization program and the $10 million labour assistance program. Concern was expressed that either the former amount or both amounts were somehow fully allocated through REA's method. This was not the case.

The REA method effectively applies only to cost of capital and depreciation on that portion of the $67 million which was used to purchase moveable assets such as containers, highway tractors, chassis and container lift equipment. Expenditures for such items as improvements to CN Marine facilities at North Sydney and Port aux Basques, the establishment of TerraTransport container yards at Corner Brook, Grand Falls and St. John's plus payments out of the

l'aménagement des terminaux à conteneurs de TerraTransport à Corner Brook, Grand Falls et St. John's, ni des paiements versés à même le fonds d'aide à la main-d'oeuvre de 10 000 000 $.

5) Coûts de propriété des conteneurs

Aucun changement par rapport aux coûts indiqués dans le rapport de la DAECF.

6) Cycles de rotation des wagons

Pour calculer les cycles de rotation des wagons, la DAECF s'est fondée sur les opérations ferroviaires effectuées et sur d'autres facteurs opérationnels connus. Cette méthode a été utilisée en raison du fait que les données historiques alors disponibles se rapportaient au début du programme de conteneurisation et n'étaient donc pas jugées valides à long terme. En adoptant les cycles qu'elle avait calculés et qui, selon elle, étaient réalisables, la DAECF savait que les cycles réels du CN étaient plus élevés. Les témoins de la Direction ont souligné qu'il faudrait réexaminer ce facteur plus tard.

Le consultant d'ACE a recommandé que l'on ajoute un facteur dans le calcul des cycles de rotation des wagons du CN afin de tenir compte des cas où les wagons porte-conteneurs sont transportés à vide. D'après son document, qui était fondé sur des données d'une autre société ferroviaire, le cycle serait environ deux fois plus élevé que le cycle soit-disant réel qu'un spécialiste du CN a suggéré. En se fondant sur ce facteur et sur le cycle de rotation des conteneurs que le CN avait prévu (voir la section suivante), le consultant d'ACE a recommandé une hausse de 50% des cycles de rotation des wagons.

Bien que les wagons et les conteneurs se déplacent ensemble sur le train, le cycle de rotation des conteneurs n'est pas nécessairement aussi lent que le cycle de rotation des wagons. Même si aucune étude précise n'a été faite parce que l'on utilisait les cycles fondés sur les

$10 million labour assistance fund were excluded from REA costing.

5) Container Ownership Costs

No change from the REA report determinations.

6) Car Day Cycles

The REA method of calculating car day cycles was based on existing train operations plus other known operational factors. This method was used as the limited historical data available at that time was for the early stages of the containerization program and thus not considered valid in the long-run. In adopting the calculated cycles, which REA considered to be potentially achievable, it was known that actual CN cycles were higher. REA's evidence indicated that this factor should be re-examined at a future date.

ACE's consultant recommended that a factor be built into CN's car day cycles to reflect those occasions when container flat cars are moved empty. His exhibit, based on another railway, contained a figure which was approximately double that which the CN cost witness estimated to be reflective of their operations. This factor, combined with the CN expected container cycle, as outlined in the next section, led ACE's consultant to recommend a 50% increase in car cycles.

Whereas the rail cars and containers move together on a train, a slow container cycle does not mean that the car cycle is also slow. While no specific study was conducted because calculated cycles based on existing train operations were being used, REA did note during its

opérations ferroviaires effectuées, la DAECF a remarqué, lors de la collecte des données, que les opérations de manutention des conteneurs étaient excessivement longues dans les terminaux ainsi qu'à l'établissement des consignataires et des expéditeurs. Ces délais ne touchent pas les cycles de rotation des wagons.

Compte tenu des facteurs susmentionnés et du fait qu'aucune amélioration des cycles de rotation des wagons n'a été démontrée, nous croyons qu'une augmentation de 10% des cycles de rotation des wagons s'impose pour la partie continentale. Quant aux cycles de rotation des wagons à Terre-Neuve, ils devraient demeurer inchangés, en raison de la nature fermée de ce système et du fait que les cycles initialement déterminés sont jugés raisonnables.

7) Cycles de rotation des conteneurs

Tout comme dans le cas des cycles de rotation des wagons, la DAECF a souligné l'absence de données historiques et le fait que les cycles réels du CN étaient plus élevés que les cycles calculés.

En se fondant sur les prévisions du CN pour l'année 1986, notamment sur la prévision voulant que le parc de conteneurs du CN soit entièrement utilisé au cours de cette année-là, le consultant d'ACE a recommandé une augmentation de 50% des cycles de rotation des conteneurs.

Les calculs du CN qui apparaissent dans divers documents sont fondés sur des cycles plus élevés que les cycles calculés pour les opérations futures. Compte tenu de tous ces facteurs, nous sommes d'avis que le CN pourrait améliorer ses cycles de rotation des conteneurs, mais que les niveaux calculés par la DAECF ne pourront vraisemblablement pas être

collection of data the occurrence of excessive times incurred by containers in terminals and at shippers' and consignees' places of business. Such delays would not affect car cycles.

Whereas the rail cars containers move together on a train, a slow container cycle does not mean that the car cycle is also slow. While no specific study was conducted because calculated cycles based on existing train operations were introduced to show improvement in the car day cycles, it is our finding that the mainland car day cycles should be increased by 10%. The Newfoundland car day cycles should remain unchanged due to the closed nature of that system and the fact that the original cycle times are considered reasonable.

7) Container Day Cycles

As in the case of car day cycles, REA evidence noted the lack of historical data and the fact that CN's actual cycles were higher than the calculated cycles.

Based on CN data projections for the year 1986 when the railway estimated its container fleet would be fully utilized, ACE's consultant had recommended a 50% increase in container cycles.

CN calculations contained in various exhibits utilized cycles which were higher than the calculated cycles for future operations. All factors considered it is our finding that CN could improve their container cycles but that improvement is not likely to drive them down to the REA calculated levels. It is therefore our finding that a 20% increase

atteints. Une augmentation de 20%, des cycles calculés par la DAECF pour la rotation des conteneurs nous semble donc justifiée.

8) Coûts des opérations maritimes

Selon la méthode appliquée par le CN, les coûts de manutention des conteneurs entre North Sydney et Port aux Basques comprenaient uniquement le taux commercial exigé par CN Marine, puisqu'il s'agissait du seul coût engagé par la société ferroviaire. Reconnaissant les restrictions des *Conditions de l'Union*, la DAECF a décidé que le coût du capital et l'amortissement du matériel que la société ferroviaire fournirait à CN Marine devraient également être inclus. La Direction a également décidé que si les coûts des opérations maritimes étaient fondés sur les taux des conteneurs commerciaux et les coûts du matériel, ils seraient raisonnablement conformes à la condition voulant que le trafic direct soit considéré comme du trafic "exclusivement ferroviaire".

Nous estimons que, lors de l'établissement des coûts relatifs à une liaison ferroviaire imaginaire entre North Sydney et Port aux Basques, il faut davantage tenir compte des opérations ferroviaires. Les statistiques sur le rendement des trains dans la partie continentale de la subdivision de Sydney (Nouvelle-Écosse) devraient être appliquées au parcours supplémentaire effectué de North Sydney jusqu'au milieu du détroit de Cabot. De la même façon, les statistiques concernant la subdivision de Port aux Basques (Terre-Neuve) devraient être appliquées au parcours supplémentaire allant du milieu du détroit à Port aux Basques. Les coûts ainsi calculés, y compris tous les redressements appropriés pour tenir compte de facteurs comme les milles-wagon, remplaceraient les coûts calculés par la DAECF et auraient pour effet d'éliminer le coût du capital et l'amortissement des actifs de TerraTransport utilisés par CN Marine à North Sydney et Port aux Basques. Bien entendu, ces biens ne seraient pas nécessaires si la

in the container cycles above the REA determinations is warranted.

8) Marine Costs

CN's method of costing containers between North Sydney and Port aux Basques included only the commercial rate charged by CN Marine as it was claimed this was the only cost incurred by the railway. REA, recognizing the limitations imposed by the *Terms of Union*, determined that cost of capital and depreciation on equipment provided by the railway to CN Marine should also be included. The commercial container rate plus equipment costs were determined by REA to be a reasonable proxy to meet the requirement that through traffic be treated as "all-rail traffic".

It is our finding that the development of an appropriate cost for the imaginary rail connection between North Sydney and Port aux Basques should adhere more closely to rail operations. Mainland train performance statistics for the Sydney Subdivision in Nova Scotia should be applied to an increased mileage extending from North Sydney to the mileage mid-point of the Cabot Strait. Similarly, statistics for the Port aux Basques Subdivision in Newfoundland should be applied to an increased mileage commencing at the mid-point of the strait through to Port aux Basques. Costs developed in this manner including all appropriate adjustments to such factors as car miles would replace the costs developed by REA and eliminate the cost of capital and depreciation on TerraTransport assets used by CN Marine in North Sydney and Port aux Basques. Those assets of course would not be required if the imaginary all-rail route existed. Our findings on car and container cycles were made considering this method, thus,

voie ferroviaire imaginaire existait. Nos conclusions concernant les cycles de rotation des wagons et des conteneurs sont fondées sur cette méthode; par conséquent, aucune autre modification ne s'impose à l'égard de ces éléments.

Bien que cette méthode soit très différente, elle ne devrait pas avoir une grande incidence sur le coût total inhérent au transport du conteneur.

9) Coûts des manoeuvres en terminus

Selon la DAECF, il fallait calculer ces coûts pour chaque terminus. Dans les états qu'il a soumis après le rapport du 10 juillet 1984, le CN a soutenu que ces coûts devraient être moins élevés pour Montréal et Toronto. Nous avons examiné les propositions du CN; cependant, nous avons relevé des anomalies inacceptables. Ainsi, les coûts ont été mal répartis, on n'a pas tenu dûment compte des caractéristiques de manutention et on a utilisé des prévisions budgétaires inappropriées. Dans le cadre de l'enquête de la DAECF, des vérifications minutieuses des opérations de Toronto et Montréal ont été entreprises, notamment lors de discussions avec le personnel du CN participant aux opérations.

Sauf dans le cas des coûts du terminus de Montréal, qui devraient être augmentés, comme nous l'avons déjà souligné, nous estimons que les coûts de manutention des conteneurs établis par la DAECF sont appropriés.

10) Ramassage et livraison

Dans son état du 7 août 1984, le CN a soutenu que certains coûts R & L calculés pour des endroits de Terre-Neuve étaient inexacts, notamment pour les endroits situés en dehors de St. John's. Le CN affirmait en effet que des prix contractuels inférieurs avaient été négociés et que les opérations de manutention des conteneurs dans la péninsule de Burin étaient en cours de révision. À l'audience d'octobre 1984, la DAECF avait commencé à réexaminer

there are no further adjustments to those items.

While this method is considerably different, it is not expected to cause a significant impact on the total cost of transporting a container.

9) Terminal Handling Costs

REA's method was to have these costs developed on a terminal by terminal basis. CN submissions received after the July 10, 1984 report supported lower costs for both Toronto and Montreal. CN's proposals were examined; however, it was determined that they contained inappropriate cost allocations, incorrect reflections of handling characteristics, unsuitable budget forecasts and other unacceptable features. As part of REA's investigation, extensive audits of Toronto and Montreal operations were undertaken, including discussions with CN personnel involved in the operations.

With the exception of an upward adjustment to Montreal terminal which had been referred to earlier, it is our finding that all other REA determined terminal handling costs are appropriate.

10) Pick-Up and Delivery

CN's August 7, 1984 submission claimed that a number of P&D costs as developed for points in Newfoundland, particularly those for points out of St. John's, were inappropriate. CN had claimed that lower contract prices had been negotiated and that there were revised handling procedures for containers in the Burin Peninsula. At the October 1984 hearing, REA had undertaken to re-examine this area of costs and evaluate revised figures submitted by

cet élément des coûts et à évaluer les chiffres révisés que le CN avait soumis. À la suite de cette analyse, certains coûts sont demeurés inchangés, tandis que d'autres ont été abaissés jusqu'à un certain point, mais pas autant que le CN le souhaitait.

Compte tenu de cette révision, nous sommes d'avis que les coûts R & L calculés par la DAECF sont acceptables.

11) Coefficients de retour à vide

Nous avons déjà parlé des CRV que la DAECF a calculés, notamment de leur fondement et des motifs pour lesquels la Direction ne les a pas modifiés après le dépôt des autres relevés du CN en 1984, et nous n'y reviendrons pas. Le CN a produit de nombreux documents à l'audience de 1985 afin de démontrer que les CRV devraient être bien inférieurs à ceux qu'avait calculés la Direction. Après avoir pris connaissance de toute la documentation, ACE a soutenu que des CRV distincts devraient être calculés pour les trois terminaux ferroviaires de Terre-Neuve ainsi que pour la partie continentale et pour Terre-Neuve.

Comme les CRV influent le plus sur la détermination des coûts totaux, les témoins du CN ont été longuement contre-interrogés à ce sujet par l'avocat d'ACE et celui de la Commission. Voici un résumé des grands points qui se dégagent de ces contre-interrogatoires ainsi que nos conclusions au sujet des CRV:

a) Prévisions pour l'ensemble du marché

Dans son relevé des coûts de décembre 1982, le CN a présumé que TerraTransport transporterait environ le même volume de trafic sortant en provenance de Terre-Neuve que celui de 1981. Bien que le volume indiqué dans le relevé de décembre 1982 représentait 30% de plus que le volume enregistré en 1981 d'après un autre document du CN, ce qui est inexplicable, nous l'avons

CN. The results of this further analysis were that some previously determined costs remain unchanged whereas others have been modified downward to varying degrees but not to the extent claimed by CN.

With the inclusion of these revised determinations it is our finding that the REA determined P&D costs are acceptable.

11) Empty Return Ratios

The ERR determined by REA, the rationale for them and the reasons why REA did not alter them after further CN submissions in 1984, was described in some detail earlier in this Decision and will not be restated here. CN filed numerous documents at the 1985 hearing to support their position that ERR should be much lower than those determined by REA. After evaluating all the documentation, ACE's position was that separate ERR be developed for the three Newfoundland rail terminal points and that separate mainland and Newfoundland ERR be developed.

As the ERR has the greatest overall impact on costs, CN's witnesses were cross-examined extensively on this subject by counsel for ACE and counsel for the Commission. Summation of the more important features of the cross-examination and our assessment of the ERR issue are as follows:

a) Overall Market Forecasts

In CN's cost submission of December 1982 the railway assumed that TerraTransport would handle about the same volume of outbound traffic from Newfoundland as it had in 1981. Although the volume used in the December 1982 submission was an inexplicable 30% higher than the actual 1981 volume filed by CN in another exhibit, it has been accepted for

accepté à des fins de comparaison dans la présente décision. Le tableau suivant illustre ces chiffres et les prévisions subséquentes du CN à l'égard des volumes ultérieurs de trafic sortant en partance de Terre-Neuve:

Date de la prévision du CN	Changement en % par rapport à déc. 1982
2 décembre 1982	-
22 mai 1984	+ 80 %
23 juillet 1984	+ 335%
25 octobre 1984	+ 369%
juin 1985	+ 292%
31 août 1985	+ 329%

Même si l'on a fait six différentes prévisions entre le 1er mai 1984 et la fin de l'audience, soit le 28 septembre 1985, le témoin du CN a affirmé, tout comme l'avait fait la société ferroviaire dans son relevé du 23 juillet 1984, que c'est le transporteur qui peut le mieux déterminer les volumes de trafic appropriés, car c'est lui qui connait le mieux le marché et ses composantes.

Selon l'étude de marché que le CN avait faite en octobre 1984, le trafic local (soit le transport ferroviaire, routier et maritime) en provenance de Terre-Neuve et en direction de l'Ouest en 1983 représentait de 30% à 40% du trafic entrant. Cependant, les données disponibles indiquent que le volume réel du trafic sortant en 1983 équivalait à moins de 25% du trafic entrant. Dans un rapport de juillet 1984, une firme de consultants dont Transports Canada avait retenu les services en était également arrivée à une conclusion analogue.

En ce qui a trait au traffic sortant en partance de Terre-Neuve pour l'année 1985, les prévisions du CN pour la fin de l'année, qui étaient fondées sur les données réelles de cinq mois de 1985, correspondaient à 28% de moins que ses prévisions d'octobre 1984.

comparative purposes in this Decision. This figure and subsequent CN forecasts of future outbound traffic tonnages from Newfoundland are summarized as follows:

Date of CN Forecast	% Change from December 1982
December 2, 1982	-
May 22, 1984	+ 80%
July 23, 1984	+ 335%
October 25, 1984	+ 369%
June, 1985	+ 292%
August 31, 1985	+ 329%

Notwithstanding the fact that six different forecasts existed between May 1, 1984 and the completion of the hearing 17 months later on September 28, 1985, the CN witness supported the railway's statement in its July 23, 1984 submission that the identification of appropriate traffic volumes can best be determined by the carrier itself with its intimate knowledge of the marketplace and its constituent ingredients

CN's October 1984 marketing study indicated that total westbound traffic from Newfoundland in 1983 by rail, truck, and water was between 30 and 40% of the inbound tonnage. Available data indicated that the actual 1983 outbound tonnage was less than 25% of the inbound tonnage. In a July 1984 report, a consulting firm retained by Transport Canada had also determined that the limited back-haul market amounted to only about 25% of the inbound.

With respect to outbound traffic from Newfoundland for the year 1985, CN's year-end outlook based on five months of actual 1985 data was 28% lower than their forecast of October 1984.

b) Prévisions selon les marchandises

Les diverses prévisions du CN concernant le marché comprenaient des prévisions relatives à chaque marchandise. Ces prévisions ont été réparties comme suit:

- Données présumées pour 1984 par rapport aux données réelles
- Prévisions pour 1985
- Prévisions quinquennales.

i) Données présumées pour 1984 par rapport aux données réelles

Dans les annexes confidentielles du relevé que le CN avait présenté le 23 juillet 1984, on peut voir un tableau qui présente une liste partielle des volumes de trafic "présumés" du CN pour cinq marchandises transportées depuis Terre-Neuve dans les conteneurs de TerraTransport. Un témoin du CN a précisé qu'on avait obtenu ces chiffres après avoir tenu compte des volumes mensuels courants et de la période de pointe saisonnière pour ramener les données sur une base annuelle pour 1984.

Dans le cas de la marchandise A, qui vient au premier rang pour le volume de trafic selon le tableau suivant, le CN a attribué la perte à l'évolution du marché. Selon les chiffres que la Commission avait obtenus du CN avant l'audience de 1985, le volume transporté de cette marchandises à sa principale destination était demeuré sensiblement le même au cours des six premiers mois. Si l'on avait ramené ce volume réel sur une base annuelle, conformément à la suggestion du CN, on aurait obtenu des données représentant environ 40% des estimations du CN.

Le tableau suivant indique les volumes prévus pour la fin de l'année 1984, d'après un document du CN en date du 25 octobre 1984, et les volumes réels enregistrés en 1984,

b) Specific Commodity Forecasts

Contained within the various overall CN marketing forecasts were forecasts for each commodity. These forecasts have been grouped three ways as follows:

- 1984 "Existing" versus Actual
- 1985 Forecasts
- Five Year Forecasts.

i) 1984 "Existing" versus Actual

Included in the confidential appendices to CN's July 23, 1984 submission was a table, which, in part, listed "existing" CN tonnages for five commodities being handled in TerraTransport containers from Newfoundland. A CN witness indicated that these figures were the result of taking into consideration current monthly volumes and seasonal peaking in the development of annualized figures for 1984

For Commodity A which is the largest volume commodity in the following table, CN attributed the shortfall to changes in the marketplace. Figures obtained by the Commission from CN prior to the 1985 hearing showed that the major destination of this commodity had a reasonably consistent volume throughout the first six months of 1984. Had these actual volumes been annualized as claimed by CN, the estimate should have been approximately 40% of CN's estimate.

In the following table are the 1984 year-end outlook (YEO) tonnages from a CN exhibit dated October 25, 1984 and the actual 1984 tonnages from a CN exhibit dated August 31,

d'après un document du CN en date du 31 août 1985, par rapport aux données de juillet 1984.

Marchandise	Volume prévu pour la fin de 1984 par rapport au volume présumé (23 juillet 1984)	Volume réel de 1984 par rapport au volume présumé (23 juillet 1984)
A	43,3%	47,3%
B	75,0%	77,0%
C	33,3%	48,3%
D	*	*
E	90,0%	98,5%
Total	48,9%	53,9%

* Aucun volume de trafic n'a été enregistré, bien que le CN ait indiqué un volume "présumé" considérable en juillet 1984.

Selon ce tableau, le CN savait bien, à l'audience d'octobre 1984, qu'il transporterait environ la moitié du trafic total qu'il avait prévu pour 1984 à peine trois mois plus tôt dans son relevé du 23 juillet 1984.

Une sixième marchandise que le CN transportait en 1984 a apparemment été oubliée lors de la préparation des données de 1984 et n'apparaît donc pas dans le tableau.

ii) Prévisions de 1985

Les prévisions que le CN a faites en juin et août 1985 à l'égard du trafic sortant de 1985 sont bien différentes de celles qu'il avait faites en octobre 1984, comme l'indique le tableau suivant:

Marchandise	Prévisions de juin 1985 par rapport à celles d'octobre 1984 (en %)	Prévisions d'août 1985 par rapport à celles d'octobre 1984 (en %)
A	48,6%	91,4%
B	60,0%	60,0%
C	38,1%	38,1%
D	*	*
E	97,2%	113,8%
Total	51,9%	79,5%

* Le volume prévu en octobre 1984 a été réduit à néant dans les prévisions subséquentes.

1985 shown as percentages of the July 1984 figures.

Commodity	1984 Y.E.O. Tonnage as % of "Existing" (July 23, 1984)	Actual 1984 Tonnage as % of "Existing" (July 23, 1984)
A	43.3	47.3
B	75.0	77.0
C	33.3	48.3
D	*	*
E	90.0	98.5
Overall	48.9	53.9

* No traffic handled although CN had indicated considerable "existing" volume in July 1984.

From the foregoing it is evident that CN knew at the time of the October 1984 hearing that it would handle approximately one-half of the total 1984 traffic forecasted only three months earlier in their July 23, 1984 submission.

A sixth commodity handled by CN in 1984 was apparently overlooked in the preparation of the July figures and was thus not included in the table.

ii) 1985 Forecasts

CN's June 1985 and August 1985 forecasts of outbound tonnage for the year 1985, compared to the October 1984 forecasts for calendar year 1985 contained wide variations as shown in the following table.

Commodity	June 1985 Forecast as % of October 1984	August 1985 Forecast as % of October 1984
A	48.6	91.4
B	60.0	60.0
C	38.1	38.1
D	*	*
E	97.2	113.8
Overall	51.9	79.5

* Tonnage forecasted in October 1984 reduced to zero in subsequent forecasts.

iii) Prévisions quinquennales

Les prévisions quinquennales servent à indiquer les augmentations du volume de trafic à long terme et à justifier les CRV inférieurs que le CN avait calculés.

Pour simplifier les choses et faciliter les comparaisons, nous avons considéré toutes les prévisions à plus long terme fournies par le CN comme des prévisions quinquennales, même si elles ne couvrent pas toujours exactement cinq années. Ces prévisions, qui concernent dix marchandises, sont encore plus volatiles que les prévisions de 1985. Les données de deux marchandises visées par les trois prévisions précédentes ont été complètement éliminées dans la prévision d'août 1985. Dans le cas de deux autres marchandises, pour lesquelles on avait constamment prévu des volumes élevés de trafic en juillet et octobre 1984, les données ont été éliminées dans la prévision de juin 1985; lorsque ces données ont été réinsérées dans la prévision d'août 1985, les volumes prévus correspondaient respectivement à 75,5% et 37,1% des volumes prévus en 1984. Il y avait aussi de grandes différences entre les volumes de trafic prévus pour le transport de trois marchandises en provenance des Maritimes et à destination de l'Ouest.

Le CN a attribué toutes ces différences à l'évolution de la situation du marché, aux augmentations de taux, qui ont entraîné des pertes de trafic, et à l'insuffisance de matériel spécialisé.

c) Évaluation des prévisions du CN

La lecture des deux sections précédentes ("Prévisions pour l'ensemble du marché" et "Prévisions selon les marchandises") nous fait voir que le CN a constamment changé d'avis. En outre, au fur et à mesure qu'on approchait de certaines dates, les volumes prévus par le CN

iii) Five-Year Forecasts

Five-year forecasts are used to show increases in traffic volumes over the longer term and are thus justification for the lower ERR claimed by CN.

The longer term forecasts supplied by CN which did not always conform exactly to five years have, for the sake of simplicity, been stated to be five-year forecasts for comparison purposes. The projections for the 10 commodities contained in these forecasts are even more volatile than the 1985 forecasts. Two commodities contained in the three previous forecasts were eliminated completely in the August 1985 forecast. Two other commodities for which considerable and consistent volumes of traffic were forecasted in both July and October 1984 were eliminated in the June 1985 forecast only to reappear in the August 1985 forecast at 75.5% and 37.1% respectively of the future levels forecasted in 1984. Forecasted traffic volumes for three commodities westbound from the Maritimes also contained wide variations.

The largest fluctuations in forecasted traffic volumes were attributed by CN to changes in market conditions, CN rate increases which resulted in losing traffic and lack of specialized equipment.

c) Evaluation of CN's Forecasting

The two previous sections on "Overall Market Forecasts" and "Specific Commodity Forecasts" are indicative of constant change in CN's position. Also, in general, as a specific time period was approached, CN's forecasted volumes declined thus apparently indicating

baissaient, ce qui indique que la société ferroviaire a surestimé sa part du marché ou le total du trafic de départ, ou les deux.

either overly optimistic forecasts of CN's market share and/or an over-estimation of the total outbound market.

Cependant, des changements imprévus des volumes de trafic peuvent modifier considérablement toute prévision. Bien que nous ayons des doutes au sujet de certains calculs, nous estimons que les techniques utilisées par le CN pour évaluer sa part du trafic à Terre-Neuve comportent de graves lacunes.

Unexpected changes in traffic volumes can play havoc with any forecast; however notwithstanding some questionable calculations, it is our opinion that CN's Newfoundland traffic forecasting techniques contain some serious major flaws.

Nous avons constaté que, dans le cas d'une marchandise importante, l'expéditeur s'est dit satisfait du service de transport non ferroviaire qu'il utilisait sur le plan des taux, du matériel, de la fréquence, de la fiabilité et des délais de transit. L'expéditeur a toutefois reconnu que, si le CN pouvait offrir les mêmes conditions, il pourrait obtenir une part du marché, bien que l'expéditeur n'ait pas donné de chiffres précis. Le CN a évalué cette part à 50%.

We found out that, for one important commodity, the shipper had expressed satisfaction with his current non-rail transportation arrangements with regard to rates, equipment, frequency of service, reliability of service and acceptable transit times. The shipper had acknowledged that if CN were able to match these conditions, there would be no reason why the railway could not capture some of the traffic. Although no volume commitments were made by the shipper, CN assumed a 50% share.

Nous avons également constaté que, dans le cas d'une autre marchandise importante que le CN avait perdue après avoir augmenté ses taux, la société ferroviaire comptait pouvoir améliorer son service et reprendre une partie du marché qu'il avait perdu. Même si l'expéditeur a déclaré qu'il préférait utiliser un seul transporteur, le CN a encore une fois présumé que sa part s'élèverait à 50%.

We also found that for another significant commodity which CN had lost after a self-imposed rate increase, the railway had hopes of adjusting its service and recapturing some of the traffic. Despite the shipper's stated preference of using only one carrier, CN again assumed a 50% share.

Dans le premier cas, même si le CN parvenait à offrir un service analogue à celui de son concurrent, ce dont nous doutons, l'expéditeur n'aurait aucune raison d'utiliser un autre service de transport. Dans le second cas, il serait difficile pour le CN de reconquérir le marché. À notre avis, la prévision du CN (50%) est trop optimiste dans les deux cas.

In the first case cited above, if CN were only able to match its competitor, and we have reservations about CN's ability in that regard, there would be no incentive for the shipper to change modes. In the second case, CN could experience difficulty in re-penetrating the market. In our opinion neither case warrants CN claiming 50% of the market.

L'erreur la plus flagrante du CN réside dans le fait qu'il s'est fondé sur le matériel disponible pour déterminer les volumes de traffic qu'il transporterait.

CN's most glaring forecasting error related to the use of an equipment availability approach in the determination of traffic volumes to be handled by

Ainsi, pour la marchandise dont le volume de trafic de départ devait être le plus élevé, le CN a calculé le nombre total de conteneurs appropriés dont il disposait et a multiplié le résultat par une charge moyenne estimative par conteneur, par le nombre moyen de charges par mois et ensuite par 10 (10 mois par année) pour obtenir une estimation de la capacité disponible. Il a ensuite divisé cette capacité par le volume total pouvant être obtenu de cette industrie et a soutenu que le pourcentage ainsi déterminé correspondait à sa part du marché. Des calculs semblables ont été faits pour trois marchandises pouvant être transportées depuis les Maritimes vers le Québec et l'Ontario.

De toute évidence, le transport peut être assuré uniquement dans la mesure où le matériel est disponible, mais l'inverse n'est pas nécessairement vrai. La capacité disponible ne correspond pas en soi au trafic. Bien d'autres facteurs entrent en jeu, comme les taux, les délais de transit, la fréquence du service et la fiabilité.

En appliquant ces techniques de prévision, le CN a obtenu des facteurs d'utilisation artificiellement élevés et, par conséquent, des coefficients de retour à vide très bas.

d) Rapport "indépendant" du consultant

Le CN a soutenu que le rapport préparé par M. Heggie était une évaluation indépendante de la situation du marché; à notre avis, tel n'est pas le cas. Les facteurs suivants sont quelques-uns de ceux qui ont été révélés à l'audience, lesquels ne sont pas en faveur pour que ce document soit considéré indépendant:

- le CN a fourni la liste des industries à rejoindre et des numéros de téléphone;
- le consultant a utilisé certaines prévisions du CN sur la part du marché; en outre, il a inclus

CN. For the commodity, determined by the railway to be the most important outbound commodity, CN identified the total number of suitable containers in its fleet and multiplied that by an estimated average loading per container, then by the average number of loads per month, then by 10 months per year to generate an estimate of available tonnage capacity. This capacity was then divided by the total output available from that industry with the resultant percentage being claimed as CN's share of the market. Similar calculations were performed for three potential commodities to be moved from Maritime points to Quebec and Ontario.

Obviously, traffic can only be handled if capacity is available, but the reverse is not true. Available capacity does not translate into traffic. There are many other considerations including rates, transit times, frequency of service and reliability to be considered.

CN's forecasting techniques, as outlined above, result in artificially high utilization factors and thus very low empty return ratios.

d) "Independent" Consultant's Report

Whereas CN characterized the report prepared by Mr. Heggie as being an independent assessment of the marketplace, in our opinion, it falls far short of being independent. The following are some of the factors revealed at the hearing which militate against this document being considered independent:

- CN supplied the list of industry contacts and telephone numbers;
- the consultant used some CN projections of market share, incorporated some CN statistics into

certaines statistiques du CN dans son rapport et il a utilisé les résultats, obtenus par téléphone, d'une étude qu'il n'avait jamais vue au sujet de la disponibilité des conteneurs ferroviaires du CN;

- le consultant a souvent interrogé le personnel du CN et échangé des renseignements avec lui pendant la période de son étude (cinq réunions et plus de 30 appels téléphoniques).

Il est vrai que le consultant a divulgué de nouveaux renseignements et présenté des prévisions un peu différentes; cependant, compte tenu de ce qui précède, il nous est difficile de considérer ce rapport comme une confirmation indépendante du fait que les prévisions du CN étaient raisonnables.

e) Méthodes employées par le CN pour calculer les coefficients de retour à vide

Nous jugeons difficile d'accepter non seulement les prévisions du CN sur les volumes de trafic, mais aussi les CRV qu'il a déterminés, car les méthodes de calcul nous semblent contestables.

Le premier facteur utilisé était le volume moyen par conteneur pour le trafic sortant par rapport au trafic entrant. Le CN a présumé que ces volumes étaient identiques, alors que le volume du trafic de départ représentait en moyenne 30% de plus que le volume du trafic d'arrivée en 1984. Cette différence était prévisible, puisque Terre-Neuve reçoit des volumes considérables de produits manufacturés, tandis que le trafic de départ se compose surtout de matières premières et de produits transformés et semi-transformés beaucoup plus lourds. En pratique, cela signifie que, si le volume du trafic de départ était identique à celui du trafic d'arrivée pour chaque terminus de conteneurs de Terre-Neuve, près de 23% des conteneurs transportés de la province vers l'Ouest seraient vides. Par conséquent, il faut d'abord et avant tout tenir compte d'un CRV de près de 23%.

the report and used the results, obtained by telephone, of a CN rail container availability study that he had never seen;

- frequent consultations and information exchanges with CN during the study period (five meetings and in excess of 30 telephone calls).

There is no doubt that the consultant uncovered new information and arrived at somewhat different forecasts, but, considering the above factors, we find it difficult to accept this report as an independent confirmation that CN's forecasts were reasonable.

e) CN's Empty Return Ratio Methods

Not only do we have difficulty in accepting CN's traffic forecasts, we also have difficulty in accepting their development of ERR as they also contained some serious deficiencies.

The first factor was the average tonnage per container inbound compared to outbound. CN assumed they were equal when in fact in 1984 outbound containers carried on the average almost 30% more tonnage than inbound containers. This inequality was to be expected as considerable volumes of manufactured goods are shipped to Newfoundland whereas outbound commodities tend to be much heavier raw, semi-processed or processed products. To put this in perspective it means that if total inbound and outbound traffic tonnages were exactly the same for each container terminal in Newfoundland then almost 23% of westbound containers from the province would be empty. Therefore, before considering any other factors there is in fact a built-in ERR approaching 23%.

Pour calculer les CRV, le CN a également utilisé la méthode du "centre de gravité". Dans le cas de Terre-Neuve, le CN a présumé que les mouvements du trafic de départ avaient lieu aux mêmes endroits que ceux du trafic d'arrivée. Encore là, le CN a utilisé un facteur erroné, car le trafic d'arrivée est dirigé vers St. John's, tandis que le trafic de départ que le CN transporte est concentré sur la côte ouest de Terre-Neuve. Le CN a donc grandement sous-estimé la distance parcourue à vide. Une erreur semblable, bien que moins grave, a été commise pour les données de l'Ontario, le CN ayant omis d'inclure la distance parcourue à vide entre Toronto-Windsor et Toronto-Hamilton.

f) Répercussions des augmentations des taux du CN

En 1985, le CN a perdu des volumes importants du trafic d'au moins trois marchandises (l'une étant transportée en provenance et les deux autres à destination de Terre-Neuve), lorsqu'il a augmenté ses taux. Cette perte est survenue en dépit du fait que le CN pensait pouvoir conserver ce trafic même en augmentant ses taux.

Il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions d'une autre augmentation de 6% des taux du CN, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1986.

g) Volumes futurs du trafic en direction de l'Ouest

En octobre 1984, les camionneurs et des témoins d'ACE ont déclaré sous serment que le volume total de trafic de départ disponible pour tous les transporteurs était stagnant et qu'aucune augmentation n'était prévisible. On craignait même que ce volume baisse encore par rapport aux niveaux de 1983.

Le CN a soutenu que sa part future de ce marché équivaudrait à plus de deux fois et demie celle qu'il avait en 1983. Les témoins du CN ont affirmé que le trafic

A second factor was the "center of gravity" approach used by CN in the calculation of ERR. For Newfoundland, CN assumed that outbound traffic flowed in the same proportion as inbound traffic. This caused an error factor as overall inbound traffic is weighted towards St. John's whereas outbound traffic handled by CN is concentrated on the west coast of Newfoundland. CN's identification of empty mileage was significantly understated. A similar but less significant error occurred in Ontario where the CN method failed to include empty miles between Toronto-Windsor and Toronto-Hamilton.

f) Impact of CN Rate Increases

Significant volumes of at least three commodities - one inbound to Newfoundland and two outbound - were lost by CN during 1985 as a result of CN rate increases. This erosion of traffic occurred even though CN had expected to be able to increase their rates and retain the traffic.

It is too early to assess the impact of a further 6% increase of rates by CN which came into effect January 1, 1986.

g) Future Traffic Volumes Westbound

Sworn testimony from the truckers and ACE in October 1984 indicated that the total outbound traffic available for all competing modes of transport was stagnant and there were no prospects for increased traffic. If anything were to happen these companies were concerned that the outbound market would decrease from 1983 levels.

CN's evidence claimed a future outbound market more than two and one-half times the 1983 level. CN claimed knowledge of significant traffic increases

augmenterait de façon importante, et ce, cinq mois avant que les camionneurs et les représentants d'ACE ne viennent témoigner.

Après avoir évalué soigneusement les témoignages que nous avons entendus, nous en concluons que les coefficients de retour à vide calculés par le CN ne sont pas réalistes et nous les rejetons.

Par ailleurs, bien que les modifications suggérées par ACE à l'égard de la façon de calculer les CRV soient intéressantes, nous avons décidé de ne pas les retenir. Au cours des dernières années, la structure tarifaire du CN a eu pour effet de modifier la part du marché de chaque mode de transport. En appliquant une structure tarifaire appropriée, la société ferroviaire perdra sans doute une partie du trafic de départ et d'arrivée aux mains de ses concurrents. Les marchandises touchées et les volumes en jeu ainsi que leurs points d'origine et de destination seront déterminés par les concurrents du marché. À notre avis, la situation est encore beaucoup trop incertaine pour que nous tenions compte des modifications qui nous sont proposées à l'égard des CRV. En outre, la situation du trafic relatif aux cargaisons de retour en provenance des Maritimes et à destination du Québec et de l'Ontario est également incertaine.

Nous avons évalué la méthode de la DAECF qui est décrite dans le rapport de cette dernière et que M. Gowan nous a expliquée. On s'attendait à ce que le CN perde une partie du trafic à la suite des augmentations de taux. C'est ce qui est arrivé. La DAECF a cependant tenu compte d'une augmentation considérable du trafic du CN en partance de Terre-Neuve par rapport au volume enregistré en 1983. Bien qu'elle se soit généralement montrée d'accord avec les calculs de la Direction, ACE s'est interrogée sur les répercussions qui découleraient finalement de l'application d'une méthode révisée pour déterminer les couts et elle s'est demandée si les estimations de trafic de la DAECF devraient être modifiées en conséquence. Un des facteurs les plus importants dont il faut tenir compte pour calculer les CRV est le ratio historique de quatre pour un du trafic entrant au trafic sortant à Terre-Neuve. Il est certain que cette situation pourrait changer à la

five months before the truckers and ACE gave their evidence.

Having carefully weighed the testimony we have heard, it is our finding that the empty return ratios determined by CN are completely unrealistic and are thus rejected.

While ACE's suggested modifications to ERR methods have some merit, we have decided not to adopt them. CN's rate structure in recent years has distorted market share by mode of transport. With a proper rate structure the railway will, in all likelihood, lose some inbound and some outbound traffic to competitors. The commodities involved and, the volumes involved as well as their points of origin and destination will be determined by competition in the marketplace. In our opinion it is far too early, under these volatile conditions, to consider the proposed refinements in ERR development. Furthermore, the status of back-haul traffic from the Maritimes to Quebec and Ontario is uncertain.

We have evaluated the REA method as outlined in their report and in Mr. Gowan's evidence. The expectation that CN would lose some traffic with rate increases has become a reality. The method allowed for considerable growth of outbound CN traffic from Newfoundland over the 1983 actual volume. While generally supporting the REA determinations, ACE questioned the ultimate impact of a revised cost method and whether REA traffic estimates should be changed as a result. One of the most important factors to be considered in determining appropriate ERR is the historic four to one ratio of inbound versus outbound tonnage in Newfoundland. We are certainly aware of efforts to increase shipments from Newfoundland which could change this ratio. At the same time we are aware that shipments of some commodities have suffered in recent years. Also, any large increases in outbound traffic, or for that matter large

suite des efforts actuellement déployés pour accroître les expéditions en provenance de Terre-Neuve. Cependant, nous savons aussi que le trafic de certaines marchandises a baissé au cours des dernières années. En outre, tout volume additionnel important de trafic de départ, le cas échéant, et même une partie considérable du trafic déjà existant pourraient être acheminés directement vers les États-Unis par la voie maritime.

volumes of existing traffic, are potential targets for direct water shipment to U.S. points.

Compte tenu de tout ce qui précède, nous sommes d'avis que la méthode de la DAECF permet d'atteindre un équilibre raisonnable entre tous les facteurs et de traiter le CN de façon équitable. Nous adoptons donc la position de la DAECF en ce qui a trait aux coefficients de retour à vide.

All factors considered, it is our finding that the REA method represents a reasonable balance of all the various factors and treats CN fairly. We are therefore adopting the REA position on empty return ratios.

Bien que nos constatations sur les coûts soient tirées en grande partie de la preuve de la DAECF, il convient de rappeler que le CN a accepté la plupart des positions que la Direction a expliquées dans son rapport de juillet 1984.

Whereas our cost findings have drawn heavily on the REA positions, it should be recalled that CN also concurred with most of the positions which were outlined in REA's July 1984 report.

Autres questions

Plusieurs intervenants se sont dits mécontents de la façon dont le CN utilisait les conteneurs achetés grâce au programme de remise en état du chemin de fer de Terre-Neuve. Selon ces intervenants, le CN ne devrait pas utiliser ces conteneurs pour les cargaisons de retour en partance des Maritimes. Cependant, il s'agit là d'une question qui déborde le cadre de la présente enquête.

Other Matters

Several intervenors expressed concern about CN's use of containers purchased through the Newfoundland rail revitalization program. It was their contention that CN should not be using these containers to back-haul traffic from the Maritime provinces. CN's use of these containers does not fall within the mandate of this investigation.

On a également soutenu que le CN avait proposé d'utiliser les conteneurs de TerraTransport pour transporter principalement trois marchandises depuis les Maritimes vers l'Ouest. Le transport de ces marchandises ne commence dans aucun cas sur la route ferroviaire directe. Par conséquent, le cycle de rotation des conteneurs serait plus long en raison du temps requis pour retourner les conteneurs au Québec et en Ontario. En outre, la compagnie serait tenu d'acheter d'autres conteneurs pour transporter le même volume de marchandises vers l'Est.

A second point raised was that CN had proposed to use TerraTransport containers to haul primarily three commodities westward from the Maritimes. None of these commodities originate on the direct rail route. Accordingly a delay would be incurred in returning containers to Quebec and Ontario. This "out of line haul" would thus increase the container cycle time and require the purchase of additional containers to handle the same volume of eastbound traffic.

CONCLUSIONS

Au début de la section des "Constatations", nous avons indiqué que la preuve de l'enquête

CONCLUSIONS

At the commencement of the "Findings" section of this Decision it was noted that many

comprenait plusieurs témoignages axés sur des préoccupations de nature sociale. À l'audience de Corner Brook et plus haut dans la présente décision, nous avons souligné que notre mandat était très précis. Il consistait à déterminer une méthode appropriée à suivre pour calculer le coût de trafic de conteneurs entre la partie continentale et Terre-Neuve. Cependant, les préoccupations dont on nous a fait part ne nous ont pas laissés indifférents. Lorsque nous aurons rempli notre mandat, il faudra que d'autres étudient le bien-fondé de ces préoccupations et, le cas échéant, qu'ils prescrivent des mesures appropriées.

D'après la preuve présentée à l'enquête, il nous semble que le CN a tenu compte de deux principaux facteurs pour fixer ses taux à l'égard des conteneurs: a) la concurrence et b) les tarifs antérieurs fondés sur le matériel ferroviaire conventionnel. L'utilisation de ces facteurs comme critères pour fixer les taux n'est pas mal fondée en soi, lorsque les taux sont compensatoires conformément à la *Loi sur les chemins de fer*.

Aucun élément de la preuve ne nous permet de dire que le CN a calculé le coût de ce transport avant de fixer ses taux pour déterminer s'ils seraient compensatoires. Notre enquête nous indique plutôt que les méthodes suivies par le CN en décembre 1982 et 1983 étaient inexactes et inappropriées à plusieurs égards.

Il semble que, dès que l'infrastructure relative au programme de conteneurisation a été mise en place, le CN s'est cru obligé d'obtenir des volumes importants de trafic afin de justifier le coût du programme.

Aspects du calcul des coûts

a) Concept du coût du service supplémentaire dans les Maritimes

Le concept SSM a été étudié de deux points de vue. D'abord, il a été évalué sur le plan du respect des *Conditions de l'Union*. À cet égard, nous avons décidé que l'application d'une méthode différente comme celle du SSM n'est pas justifiée. Nous avons également évalué le SSM strictement en tant que méthode d'établissement des coûts et nous l'avons jugé inapproprié. Nous sommes donc

concerns of a social nature had been included in the evidence taken during this investigation. At the Corner Brook hearing and earlier in this Decision, we have pointed out that our mandate is very specific in nature. Whereas our mandate is to determine an appropriate costing methodology for container traffic moving between the mainland and Newfoundland, we are not indifferent to the concerns expressed. Once we have fulfilled our mandate, it is for others to assess the validity of concerns expressed regarding social impact and, if deemed necessary, to initiate appropriate action.

From the evidence adduced at the hearing, it would appear that the two major factors that were considered by CN in the establishment of container rates were a) competition and b) previous tariffs using conventional rail equipment. There is nothing wrong in using these factors as guidelines in rate-setting provided that the rates are compensatory in accordance with the *Railway Act*.

There is virtually nothing on record to suggest that CN costed this traffic in the establishment of its container rates to determine if they would be compensatory. Our investigation has shown that CN's costing methods of December 1982 and June 1983 were inaccurate and inadequate in a number of areas.

It would appear that once the infrastructure was in place for the containerization program, CN considered itself to be under an obligation to attract considerable volumes of traffic and thus justify the cost of the program.

Costing Issues

a) Extended Maritime Service Cost Concept

The EMS concept was considered from two standpoints. Firstly, as an appropriate means of complying with the *Terms of Union*. Our finding is that a different costing methodology such as EMS is not justified. Secondly, we evaluated EMS strictly as a costing method and found that it is inappropriate. It is our conclusion that the EMS concept is not a valid method to use

d'avis que le concept SSM n'est pas une bonne méthode à suivre pour calculer le coût du traffic de conteneurs entre Terre-Neuve et la partie continentale.

b) Méthode conventionnelle

Voici nos conclusions concernant les 11 élements des coûts mentionnés plus haut:

1) Coûts unitaires

La DAECF devrait calculer les coûts de façon à tenir compte des opérations du système, y compris l'utilisation d'unités par groupe(s) de deux dans les cours à conteneurs et d'équipes de quatre personnes pour les manoeuvres.

2) Coûts unitaires wagon-jour et wagon-mille

3) Statistiques sur le rendement des trains

4) Coûts de propriété du matériel

5) Coûts de propriété des conteneurs

Aucun changement par rapport aux données contenues dans le rapport de la DAECF pour les éléments 2 à 5 inclusivement.

6) Cycles de rotation des wagons

Les cycles de rotation des wagons calculés par la DAECF devraient être augmentés de 10% pour les opérations de la partie continentale, mais devraient demeurer inchangés pour les opérations de Terre-Neuve.

7) Cycles de rotation des conteneurs

Les cycles de rotation des conteneurs calculés par la DAECF devraient être augmentés de 20%.

8) Coûts des opérations maritimes

Dans le calcul des coûts relatifs aux opérations maritimes effectuées entre North Sydney et Port aux Basques, il faut considérer ces opérations comme des opérations exclusivement ferroviaires.

for costing container traffic between the mainland and Newfoundland.

b) "Conventional" Costing

The following are our conclusions regarding the eleven cost issues listed earlier:

1) Unit Costs

REA should develop unit costs reflective of system operations including appropriate provisions for the operation of multiple units in yard service and four man yard crews.

2) Car Day, Car Mile Unit Costs

3) Train Performance Statistics

4) Equipment Ownership Costs

5) Container Ownership Costs

No changes from the REA report determinations for cost issues 2 to 5 inclusive.

6) Car Day Cycles

Mainland car day cycles should be increased 10% from the REA calculated cycles whereas the Newfoundland cycles should remain unchanged.

7) Container Day Cycles

Container day cycles should be increased by 20% from the REA calculated cycles.

8) Marine Costs

Marine costs between North Sydney and Port aux Basques shall be calculated to be reflective of continuous all-rail operation costs.

9) Coûts des manoeuvres en terminus

Aucun changement par rapport aux coûts calculés par la DAECF, sauf dans le cas du terminus de Montréal, dont le coût devrait être augmenté.

10) Ramassage et livraison

Les montants calculés par la DAECF sont acceptés, y compris les coûts R & L récemment révisés pour les opérations effectuées à certains endroits situés en dehors de St. John's.

11) Coefficients de retour à vide

Aucun changement par rapport aux coefficients indiqués dans le rapport de la DAECF.

Enfin, on a également déterminé un facteur inflationniste approprié pour porter les coûts aux niveaux de 1986.

Répercussions possibles de la méthode d'établissement des coûts

Certains témoins ont affirmé qu'en général, les taux de fret augmenteraient de 25% à 40% si la méthode de calcul de la DAECF était adoptée. En fait, la DAECF a déterminé que moins de 32% des 177 taux échantillonnés étaient non compensatoires de plus de 25%. À la suite des augmentations de taux appliquées depuis le rapport, une grande partie des taux déclarés non compensatoires sont devenus compensatoires aujourd'hui, et la différence entre les taux demeurés non compensatoires et les autres est beaucoup moins forte qu'avant. En général, les augmentations ultérieures des taux du fret ferroviaire n'auront pas de répercussions importantes sur le marché, si l'on en juge par la réaction aux augmentations imposées par le CN lui-même. Les répercussions de ces augmentations seront graves seulement si les concurrents ne sont pas en mesure d'offrir des taux plus bas. Le CN perdra sans doute une partie du trafic lors de la mise en oeuvre de la méthode de calcul des coûts; cependant, il faut se rappeler que le CN avait obtenu une partie de ce trafic en offrant des taux artificiellement bas.

Depuis 1981 environ, la situation des taux de fret à Terre-Neuve ressemble à une guerre

9) Terminal Handling Costs

No change from the REA report determinations with the exception of an upward adjustment to the Montreal Terminal cost.

10) Pick-Up and Delivery

Including the recently revised P&D costs for some points out of St. John's the REA determinations are accepted.

11) Empty Return Ratios

No changes from the REA report determinations.

An appropriate inflation factor to increase costs to 1986 levels has been determined to complete the methodology.

Potential Impact of Cost Method

Concern has been expressed that, in general, freight rates would increase 25% to 40% if the REA proposed cost method had been adopted. The actual REA determination was that less than 32% of the 177 rates sampled were non-compensatory by more than 25%. Rate increases since the report have made many of the previously determined non-compensatory rates compensatory today and have significantly reduced the extent to which other rates are now non-compensatory. In general, the full effect of any further rail freight rate increases will not impact on the marketplace as evidenced by the reaction to CN's own rate increases. The full impact of rate increases would only be experienced if competitors were unable to offer lower rates. CN will no doubt lose some traffic upon implementation of the cost method; however, it should be remembered that some of the traffic obtained by CN was attracted to the railway through artificially low rates.

Since about 1981 the freight rate situation in Newfoundland has been similar to a gas price

des prix du pétrole. Chacun a abaissé progressivement ses taux pendant environ deux ans afin d'accroître sa part du marché ou de lutter contre la concurrence. Les taux se sont ensuite stabilisés, mais ils ont atteint un niveau si bas que les concurrents du marché ont subi des pertes. C'est là une situation idéale pour le consommateur, qui paie moins du prix de revient pour le service qu'il reçoit. En raison de cette situation qui prévalait à Terre-Neuve, deux des trois modes de transport concurrents étaient subventionnés par le gouvernement fédéral.

La fin d'une guerre des prix est toujours suivie d'un accroissement important des prix, c'est-à-dire d'un retour à un niveau plus normal. Le consommateur réagit toujours négativement dans ces cas-là, car il estime que des augmentations supérieures au taux d'inflation ne sont tout simplement pas justifiées. Il ne comprend pas, en effet, qu'il a obtenu un service à un coût inférieur au prix de revient.

La structure des taux des conteneurs que le CN avait établie en 1982 comportait de nombreux taux qui n'étaient pas compensatoires. Le CN a réussi à maintenir cette situation face à ses concurrents. Si ACE n'avait pas reçu une subvention directe du gouvernement, elle aurait probablement cessé d'exister. Elle n'aurait pas pu survivre une période prolongée de taux non compensatoires face à un géant comme le CN.

Pendant cette même période, le CN a subi des pertes sans cesse croissantes à l'égard de ses activités de Terre-Neuve. Comme le CN a offert des taux non compensatoires pour des volumes croissants de trafic au cours des dernières années, les pertes inhérentes aux opérations de TerraTransport ont augmenté. Ces pertes se sont accrues malgré les réductions importantes de personnel et malgré le rendement opérationnel atteint grâce à l'application du programme de remise en état du chemin de fer.

Lorsqu'il a contre-interrogé un témoin du CN, l'avocat d'ACE lui a posé la question suivante concernant la façon dont le CN prévoyait utiliser le concept SSM pour fixer les taux du fret ferroviaire:

Question: Vous vouliez être en mesure d'offrir les taux que vous obteniez en utilisant cette méthode d'étalement, même

war. Rates were cut progressively over a period of about two years in attempts to increase market share or to match competition. Rates then stabilized but at an artificially low level where competitors in the marketplace were operating at a loss. This is an ideal situation for the consumer as he is receiving a service for less than cost. As a result of this situation in Newfoundland, two of the three competing modes were being subsidized by the Federal Government.

The end of a price war is always accompanied by a significant price increase as the price returns to a more normal level. The consumer invariably reacts negatively as he feels increases beyond the existing inflation rate are simply not warranted. The fact that he has been obtaining something for less than cost for some period of time is often obscured.

The container rate structure established by CN in 1982 contained numerous non-compensatory rates. CN has since been successful in retaining this position relative to its competitors. Had it not been for the direct subsidy from the government to ACE, that company would probably have ceased to exist. It simply could not have survived a prolonged period of non-compensatory rates against a company the size of CN.

During this same period CN incurred increasing losses in its Newfoundland operations. By offering non-compensatory rates on increasing volumes of traffic in recent years, CN has contributed to the increased losses incurred in their TerraTransport operations. These losses increased despite the fact that significant staff reductions and operational efficiencies had been realized through implementation of the railway revitalization program.

At one point during cross-examination of a CN witness, counsel for ACE asked the following in relation to CN's proposal to use the Extended Maritime Service Cost Concept as the basis for rail rates:

Question: You proposed to be able to charge this level of rates that you get by using this averaging system even though it would

si celle-ci devait vous permettre de fixer vos taux à des niveaux inférieurs à vos coûts variables réels?

Réponse: Oui, monsieur.

On peut comprendre pourquoi les coûts variables réels ne couvraient pas le coût des opérations maritimes de CN Marine entre North Sydney et Port aux Basques.

Lors de sa dernière plaidoirie à l'audience d'octobre 1984, l'avocat d'ACE a cité la partie suivante de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*:

> (...) tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires (...)

Selon M. Rothstein, en édictant cette disposition, le législateur voulait éviter que les sociétés ferroviaires utilisent leur pouvoir financier et économique pour éliminer leurs concurrents et que les méthodes d'établissement des prix donnent lieu à des subventions croisées. En outre, en vertu de ce système, il incombe à la société ferroviaire de s'assurer que les taux offerts sont compensatoires. M. Rothstein a ajouté que le CN n'a pas tenu compte de cette disposition et a continué à offrir des taux non compensatoires pour des mouvements non mentionnés de façon explicite dans les ordonnances provisoires du C.T.C.F., ce qui lui a permis d'accroître sa part du marché. Parmi les 177 taux échantillonnés, les taux les moins compensatoires étaient les taux applicables au trafic en provenance du Québec, où ACE était un concurrent direct du CN. Trente-deux des quarante-deux taux qui, selon la DAECF, étaient non compensatoires de plus de 30%, s'appliquaient à des mouvements en provenance du Québec.

M. Rothstein a également soutenu à l'audience d'octobre 1984 qu'ACE ne voulait pas de subvention. Elle voulait

> (traduction) (...) être capable de faire concurrence aux autres transporteurs de la façon prévue à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, en vertu duquel il est déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au

permit you to set rates well below your actual variable costs?

Answer: Yes, sir.

In this context the actual variable cost excluded the full CN Marine cost between North Sydney and Port aux Basques.

In final argument at the October 1984 hearing, counsel for ACE drew attention to that portion of section 276 of the *Railway Act* where is is stated that

> ... all freight rates shall be compensatory ...

Mr. Rothstein argued that this provision was there to ensure that the railways did not use their economic and financial power to drive competitors out of the market and to ensure that pricing practices did not result in cross-subsidization. Furthermore, under this system the onus is on the railways to ensure that the rates offered are compensatory. He argued that CN chose to disregard this and continued to offer low non-compensatory rates for movements not specifically cited in the R.T.C. interim orders and thus gain market share. In the 177 rate sample, the most non-compensatory rates offered by CN were from Quebec origins where CN was in direct competition with ACE. Thirty-two of the forty-two rates determined by REA to be non-compensatory by more than 30% were for Quebec origins.

Mr. Rothstein also argued at the October 1984 hearing that ACE did not want a subsidy. It wanted

> ... to be able to compete in the manner envisaged by section 3 of the *National Transportation Act* whereby an economic, efficient and adequate transportation system, making the best use of all available modes of transportation at a lowest total cost is declared to be enacted to protect users and

prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada.

Nous sommes d'avis que l'application de la méthode définie aux présentes à l'égard du calcul des coûts entraînera l'établissement d'une structure de taux compensatoires pour le trafic de conteneurs entre la partie continentale et Terre-Neuve et favorisera une concurrence loyale entre les différents transporteurs.

Une ordonnance sera rendu en conséquence.

maintain the economic well-being and growth of Canada.

It is our conclusion that implementation of the costing methodology as outlined herein will result in the establishment of a compensatory freight rate structure for container traffic between the mainland and Newfoundland and will thus permit fair competition for traffic between competing modes of transport.

An Order will issue accordingly.

Relative à une requête déposée par Greyhound Lines Canada Ltd. et Eastern Canada Greyhound Ltd., en vertu des articles 281 et 283 de la Loi sur les chemins de fer et des articles 23, 45, 59 et 71 de la Loi nationale sur les transports, en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel des tarifs spéciaux locaux des voyageurs de VIA Rail Canada Inc., C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99 et C.T.C.-X-105.

Répertorié: Greyhound Lines Canada Ltd. (Re)

Comité des transports par chemin de fer: D.J. Jones, c.r. (président), M. Landers et M. Lambert, c.r., C.P.

Date de la décision: le 29 mai 1986
Dossier n°: 50374

Transport par chemin de fer - Tarifs voyageurs - Ordonnance provisoire - Cause prima facie *- Intérêt public.*

Suite au dépôt de la requête par Greyhound Lines Canada Ltd. (ci-après la requérante), le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a tenu une audience publique. Il s'agissait de déterminer si la requête était de prime abord bien fondée afin d'autoriser l'appel des tarifs spéciaux des voyageurs de VIA Rail Inc. énoncés dans l'intitulé. Le Comité devait aussi décider si une ordonnance provisoire devait être accordée en vue d'interdire le dépôt de tarifs similaires durant l'enquête.

Décision: *Le Comité a agréé la requête visant l'autorisation d'interjeter appel desdits tarifs. Toutefois, il a rejeté la demande touchant l'ordonnance provisoire.*

Aux termes de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports *et de l'article 281 de la* Loi sur les chemins de fer, *le Comité a statué que la requérante pouvait obtenir l'autorisation d'en appeler desdits tarifs si elle établissait que ces derniers étaient susceptibles de porter préjudice à l'intérêt public au sens de l'article 3 de la* Loi nationale sur les transports. *La requérante devait donc démontrer que les tarifs susmentionnés pouvaient nuire à l'intérêt public et non seulement à ses intérêts privés. En l'occurrence, le Comité a conclu que la requérante avait soulevé*

In the matter of an application by Greyhound Lines Canada Ltd. and Eastern Canada Greyhound Ltd., pursuant to sections 281 and 283 of the Railway Act and sections 23, 45, 59 and 71 of the National Transportation Act, for leave to appeal VIA Rail Canada Inc.'s Special Local Passenger Tariffs C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99 and C.T.C.-X-105.

Indexed as: Greyhound Lines Canada Ltd. (Re)

Railway Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), M. Landers and M. Lambert, Q.C., P.C.

Date of Decision: May 29, 1986
File No.: 50374

Railway transport - Passenger tariffs - Interim relief - Prima facie *case - Public interest.*

Following an application filed by Greyhound Lines Canada Ltd. (hereinafter applicant), the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held a public hearing. The Committee had to determine whether a prima facie *case had been made to warrant the granting of leave to appeal VIA Rail Canada Inc. Special Local Passenger Tariffs set out in the title hereto. It also had to decide whether or not to grant an interim order preventing VIA Rail from filing similar tariffs during the investigation.*

Decision: *The application for leave to appeal the said tariffs was granted. However, the request for an interim order was denied.*

Pursuant to section 23 of the National Transportation Act *and section 281 of the* Railway Act, *the Committee ruled that an applicant should demonstrate a possible prejudice to the public interest as defined in section 3 of the* National Transportation Act *to obtain leave to appeal. Accordingly, the applicant should show that the above-mentioned tariffs were prejudicial to the public interest and not merely prejudicial to the private commercial interests of the applicant. In the case at hand, the Committee concluded that the applicant raised a substantial*

une question qui après enquête pouvait démontrer un tel préjudice.

Quant à la demande de rendre une ordonnance provisoire, le Comité a constaté que la requérante n'avait pas démontré des circonstances particulières justifiant le recours à ce pouvoir extraordinaire conféré en vertu des articles 59 et 71 de la Loi nationale sur les transports.

Jurisprudence citée

Prince Albert Pulp Company Ltd. c. Canadien Pacifique Ltée et al., février 1972 (C.T.C.F.).
Saskatchewan Wheat Pool et al. c. Chemins de fer nationaux et al., octobre 1971 (C.T.C.F.).

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 281, 281(1), 283.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 3d), 23, 45, 59, 71.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, règles 26, 64.

Comparutions

D. Nicholas, pour la Commission; J. Smellie et F. Lemieux, pour Greyhound Lines of Canada; J. Allen, pour VIA Rail Canada Inc.

DÉCISION

Témoignages entendus à Hull (Québec) le 28 avril 1986.

INTRODUCTION

Le 15 avril 1986, Greyhound Lines of Canada Limited (ci-après "la requérante") a déposé une requête en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel des tarifs spéciaux locaux des voyageurs de VIA Rail Canada Inc. (ci-après "l'intimée"), C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99 et C.T.C.-X-105.

La requérante a également demandé qu'en vertu des règles 26 et 64 des *Règles générales de la Commission*, le Comité raccourcisse le délai fixé pour le dépôt de témoignages écrits relatifs à

issue which might, upon investigation, disclose such a prejudice to the public interest.

With respect to the request for a prohibition order, the Committee found that the applicant had not demonstrated special circumstances which required the use of this extraordinary power vested in the Committee under sections 59 and 71 of the National Transportation Act.

Cases referred to

Prince Albert Pulp Company Ltd. v. Canadian Pacific Ltd. et al., February 1972 (R.T.C.)
Saskatchewan Wheat Pool et al. v. Canadian National et al., October 1971 (R.T.C.)

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 281, 281(1), 283.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 3(d), 23, 45, 59, 71.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, rules 26, 64.

Appearances

D. Nicholas, for the Commission; J. Smellie and F. Lemieux for Greyhound Lines of Canada; J. Allen, for VIA Rail Canada Inc.

DECISION

Heard in Hull, Quebec, on April 28, 1986.

INTRODUCTION

On April 15, 1986, Greyhound Lines of Canada Limited (hereinafter "the applicant") filed an application for leave to appeal VIA Rail Canada Inc.'s (hereinafter "the respondent") Special Local Passenger Tariffs C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99, and C.T.C.-X-105.

The applicant also requested, pursuant to rules 26 and 64 of the *General Rules*, that the Committee (a) abridge the time for the filing of further written pleadings in this matter, and as

cette affaire et que la requête en autorisation d'interjeter appel fasse l'objet d'une audience publique.

Le 18 avril 1986, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après "le Comité") a annoncé qu'il avançait au 23 avril 1986 l'échéance fixée pour le dépôt de la réponse de l'intimée et au 25 avril 1986, celle fixée pour le dépôt de la réplique de la requérante.

À ce moment, le Comité a informé les parties qu'il avait décidé de tenir une audience publique pour déterminer si la requérante devrait être autorisée à interjeter appel des tarifs susmentionnés.

L'audience publique du 28 avril portait sur la requête déposée par Greyhound Lines Canada Ltd. et Eastern Canada Greyhound Ltd., en vertu des articles 281 et 283 de la *Loi sur les chemins de fer* et de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*, relativement aux tarifs spéciaux locaux des voyageurs, C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99 et C.T.C.-X-105, déposés par VIA Rail Canada Inc.

Dans sa requête, la requérante avance comme argument principal que lesdits tarifs portent préjudice à l'intérêt public.

Au cours de l'audience, la requérante a aussi demandé que le Comité rende une ordonnance provisoire, aux termes des articles 59 et 71 de la *Loi nationale sur les transports*. Plus précisément, elle demandait au Comité d'interdire à VIA de déposer d'autres tarifs du même genre pendant la durée de l'enquête qui serait menée advenant l'agrément de la requête en autorisation d'interjeter appel.

SOMMAIRE DES ARGUMENTS RELATIFS AU BIEN-FONDÉ DE LA REQUÊTE (PRIMA FACIE)

La requérante avance qu'en décidant si une requête est de prime abord bien fondée, le Comité doit se demander si une importante question a été soulevée relativement au préjudice susceptible d'être causé à l'intérêt public.

La requérante dit invoquer dans sa requête un principe fondamental de la concurrence, à savoir qu'il doit exister une concurrence juste

well, (b) that the application for leave to appeal be the subject of a public hearing.

Accordingly, on April 18, 1986, the Railway Transport Committee (hereinafter "the Committee" established the following abridgements of time for the filing of pleadings: April 23, 1986 for the filing of the respondent's answer and April 25, 1986 for the filing of the applicant's reply, if any.

At that time, the Committee also advised the parties of its decision to hold a public hearing to determine whether the applicant should be granted leave to appeal the above-mentioned tariffs.

The public hearing held on April 28 dealt with the application filed by Greyhound Lines Canada Ltd. and Eastern Canadian Greyhound Lines Ltd., pursuant to sections 281 and 283 of the *Railway Act* and section 23 of the *National Transportation Act*, with respect to the certain special local passenger tariffs, namely C.T.C.-X-98, C.T.C.-X-99 and C.T.C.-X-105 filed by VIA Rail Canada Inc.

The fundamental thrust of the application is the allegation that the said tariffs are prejudicial to the public interest.

The Committee also heard argument with respect to the applicant's request for interim relief pursuant to sections 59 and 71 of the *National Transportation Act*. Specifically, the applicant is seeking an order of the Committee prohibiting VIA during the period of the investigation, should leave be granted, from filing further similar tariffs.

SUMMARY OF ARGUMENTS WITH RESPECT TO PRIMA FACIE

The applicant's position is that the Committee, in deciding whether a *prima facie* case has been made out must consider whether a substantial issue has been raised with regard to possible prejudice to the public interest.

The applicant maintains that its application invokes the fundamental principles of competition, i.e., fair competition between the

entre les compagnies d'autocars et VIA Rail qui reçoit beaucoup de subventions du gouvernement fédéral. Selon la requérante, l'intérêt public souffre du fait qu'un mode de transport reçoive des subventions en abondance et se livre à des pratiques d'établissement de prix qui influent directement sur les activités d'un autre mode de transport et entraînent une concurrence injuste entre transporteurs.

De son côté, VIA Rail fait valoir qu'un transporteur se doit d'essayer de vendre ses places excédentaires et que les tarifs réduits, retrouvés dans tous les modes de transport, plaisent indéniablement au public voyageur. L'avocat de VIA allègue qu'il incombe à la requérante de prouver que les tarifs déposés portent préjudice à l'intérêt public, c'est-à-dire qu'ils nuiraient sérieusement à l'ensemble du public, et non seulement aux intérêts privés de Greyhound. D'après l'intimée, l'article 281 autorise le Comité à intervenir dans l'établissement de tarifs particuliers, mais il ne lui confère en rien le pouvoir de prendre part à l'élaboration d'une politique sur l'établissement de prix en approuvant ou en rejetant des tarifs. L'intimée souligne également que ses soldes de places et ses tarifs réduits sont restreints, puisqu'ils s'appliquent à un nombre limité de places, à certaines conditions.

CONSTATATIONS

Le paragraphe 281(1) de la *Loi sur les chemins de fer* prévoit ce qui suit:

> Toute personne, si elle a des raisons de croire qu'un tarif de taxes s'appliquant au transport de voyageurs par une compagnie ou que les conditions du transport des voyageurs que comporte un tel tarif nuisent à l'intérêt public, peut demander à la Commission l'autorisation d'en appeler de ce tarif ou de ces conditions <u>et la Commission, si elle est convaincue qu'une preuve *prima facie* a été fournie</u>, peut accorder l'autorisation d'en appeler et faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur ce tarif ou ces conditions. (notre soulignement)

Le Comité doit donc décider si la requête dont il est saisi est de prime abord bien fondée pour justifier l'autorisation d'interjeter appel des tarifs spéciaux susmentionnés de l'intimée.

bus mode and VIA Rail which receives considerable subsidies from the Federal Government. According to the applicant, the public interest is invoked where one mode of transportation, which is extremely subsidized, engages in certain pricing practices which have a direct impact on another mode of transportation, and represent unfair and inequitable competition between modes of transport.

The respondent, VIA Rail, submits that a carrier has a responsibility to attempt to sell excess capacity, and that discount fares are evidenced in all modes of transportation and welcomed by members of the travelling public. Counsel for VIA argued that there was an onus on the applicant to prove prejudice to the public interest which connotes substantial harm or injury to the public at large and not just Greyhound's private interests. According to the respondent, section 281 authorizes the Committee to intervene in the setting of specific tariffs, but not to set a pricing policy by its allowance or disallowance of tariffs. The respondent also stressed the fact that the seat sales or discount fares were selective with only a limited number of seats available upon fulfillment of certain requirements.

FINDINGS

Section 281(1) of the *Railway Act* stipulates that:

> Any person, if he has reason to believe that a tariff of tolls for the carriage of passengers of a company, or the conditions attached to the carriage of passengers in such a tariff, are prejudicial to the public interest, may apply to the Commission for leave to appeal such a tariff or conditions, <u>and the Commission, if it is satisfied that a *prima facie* case has been made</u>, may grant leave to appeal and may make such investigation of such tariff or conditions as in its opinion may be warranted. (Emphasis added)

The Committee must therefore decide whether the application before us discloses a *prima facie* case such as to warrant the granting of leave to appeal the respondent's aforementioned special tariffs.

Le Comité a à plusieurs reprises traité de la question des requêtes de prime abord bien fondées (causes *prima facie*). En octobre 1971, dans l'affaire *Saskatchewan Wheat Pool et al.* c. *Chemins de fer nationaux et al.*, il affirmait que l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* (et, par déduction, l'article 281 de la *Loi sur les chemins de fer*) l'autorise à assurer un mécanisme de décision simple et expéditif:

> ...lorsque l'intérêt public est menacé, cas qui d'après les apparences devraient faire l'objet d'une enquête de la Commission.

Dans cette même cause, le Comité arrive à la conclusion suivante:

> ...pour obtenir cette autorisation, le requérant peut se borner à persuader la Commission que les actions, omissions ou taux peuvent nuire à l'intérêt public... que tel soit le cas est une autre question pour laquelle on doit attendre le résultat de l'enquête et de l'audience de la Commission.

Le Comité avait également statué que le fardeau de la preuve ne change pas au stade *prima facie*. Le requérant n'a qu'à soulever des questions qui justifient la tenue d'une enquête:

> En gardant à l'esprit cette distinction très importante, je suis arrivé à la conclusion que le fardeau imposé aux requérants, lorsqu'ils demandent l'autorisation d'interjeter appel, n'est rien de plus que l'obligation prévue par la loi d'établir, *prima facie*, qu'une action, une omission ou un taux peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les "taxes ou les conditions" du transport en question. Et j'ai également conclu que l'expression "*prima facie*" n'a besoin que de son sens ordinaire: "de prime abord" ou "à première vue", pour que le paragraphe 23(2) de la *Loi* ait l'effet que désirait le Parlement.

Le Comité conclut donc qu'une audience relative à une requête de prime abord bien fondée n'est qu'une procédure préliminaire au cours de laquelle il n'est pas nécessaire d'établir qu'un préjudice a été causé à l'intérêt public.

Nonobstant cette constatation, nous sommes d'avis que la requête en autorisation d'interjeter appel doit montrer que les tarifs en question sont

The Committee has dealt with the issue of the establishment of a *prima facie* case on several occasions. In October, 1971, in the *Saskatchewan Wheat Pool et al. v. Canadian National et al.* case, the Committee held that section 23 of the *National Transportation Act* (and by inference therefore section 281 of the *Railway Act*) authorized it to ensure a simple and expeditious:

> ...mechanism for decision as to those cases that may involve prejudice to the public interest and which on the face of them ought to be investigated by the Commission.

In that case, the Committee concluded that:

> ...all that an applicant has to do to obtain leave to appeal is to persuade the Commission that the acts, omissions or rates may affect the public interest, ...whether this proves to be the case is another question that must await the outcome of the Commission's investigation and hearing.

The Committee also ruled that no shifting of onus or burden occurred at the *prima facie* stage other than an obligation to raise questions or issues worthy of investigation:

> Keeping this very important distinction in mind, I have concluded that the burden on the applicants, when asking for leave to appeal, is no more than the legal one of establishing, *prima facie*, that an act, omission or rate may be prejudicial to the public interest in respect of tolls for, or the conditions of, the carriage of the traffic in question. And I have also concluded that the expression "*prima facie*" need only be given its ordinary meaning: "at first sight" or "on the face of it", for section 23(2) of the *Act* to be given the effect intended by Parliament.

We have therefore concluded that the *prima facie* hearing is a preliminary proceeding which does not require any finding of prejudice to the public interest.

Notwithstanding this finding, we are of the view that the application for leave to appeal must demonstrate a possible prejudice to the

susceptibles de porter préjudice à l'intérêt public, au sens de l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, et non seulement aux intérêts commerciaux privés de la requérante.

À cet égard, nous nous reportons à une décision rendue dans l'affaire *Prince Albert Pulp Company Ltd.* c. *Canadien Pacifique Limitée et al.* en février 1972. Dans ce jugement, le Comité affirme ce qui suit:

> Dans ce genre de situation, pour se prévaloir de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* afin d'obtenir l'autorisation d'appel, le demandeur ne doit pas, à mon avis, se borner à prouver qu'il existe un élément d'injustice entre lui et ses concurrents. Il doit aussi prouver que l'intérêt public est en jeu et, dans le cas d'une demande d'autorisation d'appel, que la situation qu'il porte devant le Comité peut nuire à l'intérêt public.

Le Comité a étudié la définition d'"intérêt public" prévue aux articles 3 et 23 de la *Loi nationale sur les transports*, qui établissent la politique sur les transports. Dans le présent cas, il convient de porter une attention particulière au paragraphe 3d), qui permet aux divers modes de transport de se faire concurrence sans désavantage déloyal:

> 3d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas
>
> (i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou
>
> (ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens.

public interest as defined in section 3 of the *National Transportation Act* and not merely a prejudice to the private commercial interests of the applicant.

In so finding, we rely on a previous decision of this Committee in *Re Prince Albert Pulp Company Ltd. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, February 1972, in which it held that:

> In order to bring a situation of this kind within section 23 of the *National Transportation Act*, to obtain leave to appeal, an applicant must, in my opinion, go further than merely demonstrating an element of unfairness as between it and its competitors. It must also show that the public interest is involved and, on an application for leave to appeal, that the public interest may be prejudiced by the situation it brings to the attention of the Committee.

The Committee has reviewed the definition of public interest as defined in sections 3 and 23 of the *National Transportation Act* which set out the transportation policy. Of particular concern in this case is section 3(d), which refers to the ability of alternate modes to compete without unfair disadvantage:

> 3.(d) each mode of transport, so far as practicable, carries traffic to or from any point in Canada under tolls and conditions that do not constitute
>
> (i) an unfair disadvantage in respect of any such traffic beyond that disadvantage inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or
>
> (ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports.

Nous sommes donc d'avis que la requête dont nous sommes saisis soulève une question qui, après enquête, pourrait montrer qu'il y a préjudice à l'égard de l'intérêt public, au sens de l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*.

Le Comité a aussi étudié attentivement la demande de la requérante voulant qu'il rende, en vertu des articles 59 et 71 de la *Loi nationale sur les transports*, une ordonnance pour interdire à VIA de déposer des tarifs analogues pendant la durée de l'enquête. En rendant pareille ordonnance, le Comité établirait en réalité une injonction contre l'intimée.

Les articles 59 et 71 de la *Loi nationale sur les transports* confèrent au Comité des pouvoirs extraordinaires. Le Comité a antérieurement statué que ces pouvoirs ne devaient pas être exercés à moins de circonstances spéciales de fait ou de droit bien établies. Dans le cas présent, nous estimons que la requérante n'a pas montré que les circonstances exigent que nous ayons recours à nos pouvoirs extraordinaires en interdisant à VIA de déposer d'autres tarifs réduits avant la fin de l'enquête.

CONCLUSIONS

1. Est par la présente agréée la requête déposée en vertu de l'article 281 de la *Loi sur les chemins de fer* et de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*.

2. Est par la présente rejetée la requête déposée en vertu des articles 59 et 71 de la *Loi nationale sur les transports* pour que le Comité rende une ordonnance provisoire interdisant à VIA de déposer des tarifs réduits analogues avant la fin de l'enquête.

We are of the view, therefore, that the application before us discloses an issue which might, upon investigation, disclose prejudice to the public interest as defined in section 3 of the *National Transportation Act*.

The Committee has also carefully considered the applicant's request pursuant to sections 59 and 71 of the *National Transportation Act* for a prohibition order to remain in effect for the duration of the investigation preventing VIA from filing similar tariffs. The issuance of such an order would be tantamount to an injunction against the respondent.

The powers vested in this Committee by sections 59 and 71 of the *National Transportation Act* are extraordinary powers. The Committee has previously held that these powers should not be exercised unless special circumstances in fact or in law are clearly demonstrated. In our view, the applicant in the case at hand has not demonstrated circumstances which require the use of our extraordinary authority in prohibiting VIA from filing further discounts pending the completion of the investigation.

CONCLUSIONS

1. The application for leave to appeal, pursuant to section 281 of the *Railway Act* and section 23 of the *National Transportation Act*, is granted.

2. The application, pursuant to sections 59 and 71 of the *National Transportation Act*, for interim relief by way of an order prohibiting VIA from filing further similar discount fares pending the completion of the Committee's investigation, is denied.

Relative à une requête déposée par The Canadian Transit Company, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970. chap. R-2, article 141, en vue d'obtenir l'autorisation de prendre en toute propriété, sans le consentement du propriétaire, un terrain de la ville de Windsor, dans le compté d'Essex, dans la Province de l'Ontario, lequel se trouve au 785, chemin Patricia, et est appelé dans les présentes "le terrain du chemin Patricia"; et

Relative la Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", 1921, 11-12 George V, chapitre 57, article 8, paragraphes e) et j).

Répertorié: Canadian Transit Co. (Re)

Comité des transports par chemin de fer: D.H. Jones, c.r. (président), M. Landers et M. Lambert, C.P., c.r.

Date de la décision: le 5 novembre 1986
Dossier n°:

Transport par chemin de fer - Expropriation - Compétence - Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", *S.C. 1921, chap. 57, telle que modifiée - Droits individuels - Bonne foi - Commodité présente et future du public - Critère de la balance des inconvénients.*

The Canadian Transit Company a déposé la présente requête en vertu des dispositions de l'article 141 de la Loi sur les chemins de fer *en vue d'obtenir l'autorisation d'exproprier sans le consentement du propriétaire certains terrains, y compris celui de l'intimée 429106 Ontario Ltd., situé au 785 du chemin Patricia à Windsor (Ontario). Pour répondre aux besoins présents et futurs de la circulation, la requérante alléguait qu'il lui fallait s'approprier lesdits terrains afin de réaménager le complexe du pont international de la compagnie. Par ailleurs, l'intimée avait acquis la parcelle de terrain susmentionnée en vue d'y établir une firme de courtage en douane. Cette dernière a donc contesté le besoin de terrain supplémentaire et a affirmé la nécessité d'un espace commercial à proximité du pont pour accommoder les transporteurs routiers.*

Conscient du fait que le litige portait sur les droits de propriété et leur perte éventuelle, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après

In the matter of an application by the Canadian Transit Company, under the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, section 141, for the authority to take without consent of the owner, a fee simple interest in certain land in the City of Windsor, in the County of Essex, in the Province of Ontario, municipally known as 785 Patricia Road, and hereinafter referred to as "the Patricia Road Property"; and

In the matter of the Canadian Transit Company Act, 1921, 11-12 George V, chapter 57, section 8, subsections (e) and (j).

Indexed as: Canadian Transit Co. (Re)

Railway Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), M. Landers and M. Lambert, P.C., Q.C.

Date of Decision: November 5, 1986
File No.:

Railway transport - Expropriation - Jurisdiction - Canadian Transit Company Act, *S.C. 1921, c. 57, as amended - Private rights* - Bona fide - *Present and future public convenience - Test of balance of convenience.*

The Canadian Transit Company, under the provisions of section 141 of the Railway Act, *filed this application for leave to expropriate without consent of the owner additional lands including the lands of the respondent, 429106 Ontario Ltd., known as 785 Patricia Road. In order to accommodate present and future traffic needs, the applicant contended that additional lands were required to re-develop the company's international bridge plaza. On the other hand, the respondent had purchased the above-mentioned lot to operate a custom brokerage office. The respondent therefore contested the need for additional land and stated that it required commercial space in close proximity to the bridge in order to serve motor carriers.*

Since this case involved property rights and the potential loss thereof, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held a public

Comité) a tenu une audience publique afin de décider du bien-fondé de la requête engageant deux entreprises commerciales oeuvrant dans des secteurs apparentés et s'occupant d'affaires importantes pour le commerce extérieur du pays.

Décision: *Le Comité a rejeté la présente demande visant l'expropriation dudit terrain sans le consentement de l'intimée.*

En premier lieu, le Comité a précisé que sa compétence découlait de la Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", 1921, *telle que modifiée. Aux termes de cette loi spéciale, la requérante détenait les pouvoirs d'une compagnie de chemin de fer. Elle pouvait donc se reporter aux dispositions de l'article 141 de la* Loi sur les chemins de fer *et déposer la présente demande.*

Toutefois, le Comité a souligné que la preuve entendue au sujet des discussions complexes du pont soulevait la question de savoir si la requête avait été présentée à bon droit devant le Comité en raison des stipulations de l'article 140 de la Loi sur les chemins de fer. *Le Comité a reconnu que le paragraphe 140a) ne s'appliquait pas mais que le paragraphe 140b) était susceptible de s'appliquer si l'on prenait les mesures d'une certaine façon. Il a donc rappelé le principe de droit de l'interprétation des lois lorsque les droits individuels étaient affectés, tel qu'indiqué par Lord Radcliffe dans l'affaire* A.G. for Canada c. Hallett and Carey Ltd.:

> *... lorsque la conséquence d'une certaine mesure est concluante ou ambiguë, le tribunal peut alors pencher pour une interprétation qui laisse les droits individuels intacts.*

Par conséquent, le Comité a conclu que la requête en autorisation en vertu de l'article 141 était appropriée et conforme à la Loi.

Le Comité a ensuite déclaré que pour réussir dans une telle demande, la compagnie devait agir de bonne foi pour la commodité du public tel qu'il en fut décidé dans l'affaire de la Compagnie du chemin de fer Canadien Pacifique c. Les propriétaires fonciers de Coquitlam (1911). *En l'occurrence, il a conclu que la requérante avait agi de bonne foi. De plus, il a ajouté qu'il devait*

hearing to study the merits of the current application involving two commercial enterprises in related industries and engaged in businesses which were important to the nation's export trade and commerce.

Decision: *Leave to expropriate the subject lands without consent of the respondent was refused.*

Firstly, the Committee pointed out that its jurisdiction in the case emanated from the Canadian Transit Company Act, 1921, *as amended. By virtue of this special act, the applicant was given the powers of a railway company. Therefore, the company was entitled to rely upon section 141 of the* Railway Act *and filed this application.*

Nevertheless, the Committee noted that the evidence heard at the hearing concerning the dimensions of the bridge plaza raised the question of whether or not the application was properly constituted before the Committee because of the power conferred by section 140 of the Railway Act. *As to the applicability of subsection 140(a), the Committee concluded that it had no application in the present case. However, the Committee conceded that subsection 140(b) was applicable if measurements were taken a certain way. The Committee therefore recalled the legal principle of interpreting statutes whenever private rights were being disturbed, as stated by Lord Radcliffe in* A.G. for Canada v. Hallett and Carey Ltd.:

> *... where the impact of some enactment is conclusive or ambiguous, the Court may there properly lean in favour of an interpretation that leaves private rights undisturbed.*

Accordingly, the Committee held that this application for leave under section 141 was appropriate and congruent with the law.

Then, the Committee stated that in order to succeed in such a request, the applicant must be shown to be acting bona fide *for the purpose of accommodating the public as enunciated in* Canadian Pacific Railway Company v. Coquitlam Landowners (1911). *In the case at hand, the Committee held that the application was one that had been made* bona fide. *Further-*

considérer tant la circulation et la commodité futures que présentes, ces dernières ne servant que de base à l'examen.

Suite à un examen détaillé de la preuve, le Comité a jugé que les inconvénients et les désavantages subis par l'intimée en raison de la perte d'espace aux abords du pont seraient disproportionnés par rapport à ceux que la requérante ressentirait vu l'impossibilité d'acquérir ledit terrain. Il a donc rejeté la demande.

Jurisprudence citée

A.G. for Canada c. Hallett and Carey Ltd., [1952] A.C. 427.
Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique c. Les propriétaires fonciers de Coquitlam (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C.).
District de Burnt, Toronto (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.).

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.C. 1888, chap. 29, art. 109.
Loi des chemins de fer, S.C. 1919, chap. 68.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, chap. 234, art. 203.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 140, 140a), 140b), 141.
Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", S.C. 1921, chap. 57, art. 8e), 8j), 20 mod. par *Loi (modificatrice) de la Canadian Transit Company, 1922*, S.C. 1922, chap. 56 et la *Loi concernant "The Canadian Transit Company"*, S.C. 1927, chap. 81.
Loi de la protection des eaux navigables, S.R.C. 1970, chap. N-19.

Comparutions

Charles J. Clark, c.r., avocat de la requérante; Charles F. Clark, The Canadian Transit Company; Robert E. Dell, avocat de l'intimée 429106 Ontario Limited; Peter W. Noonan, avocat de la Commission.

DÉCISION

Entendue à Windsor (Ontario), le 13 mai 1986.

more, it added that it should consider future as opposed to present traffic demand, the existing traffic and accommodation serving only as bases for consideration.

After having carefully considered all the evidence before it, the Committee found that the severe constraints and disadvantages imposed on the respondent through the lack of suitable commercial space in the vicinity of the bridge would have an impact that is disproportionate to the impact the applicant would suffer through inability to acquire the subject land. Accordingly, the application was denied.

Cases referred to

A.G. for Canada v. Hallett and Carey Ltd., [1952] A.C. 427.
Canadian Pacific Ry. Co. v. Coquitlam Landowners (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C.)
Burnt District Case, Toronto (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.)

Statutes referred to

Railway Act, S.C. 1888, c. 29, s. 109.
Railway Act, S.C. 1919, c. 68.
Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234, s. 203.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 140, 140a), 140b), 141.
Canadian Transit Company Act, S.C. 1921, c. 57, ss. 8(e), 8(j), 20 as am. *Canadian Transit Company (Amending) Act, 1922*, S.C. 1922, c. 56 and *An Act Respecting the Canadian Transit Company*, S.C. 1927, c. 81.
Navigable Waters Protection Act, R.S.C. 1970, c. N-19.

Appearances

Mr. Charles J. Clark, Q.C., Counsel for the applicant; Mr. Charles F. Clark, The Canadian Transit Company; Mr. Robert E. Dell, for the respondent 429106 Ontario Limited; Mr. Peter W. Noonan, Counsel for the Commission.

DECISION

Heard at Windsor, Ontario on May 13, 1986.

La présente affaire se rapporte à une requête déposée par The Canadian Transit Company conformément à l'article 141 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, en vue d'obtenir l'autorisation d'exproprier d'autres terrains pour les besoins de l'entreprise d'exploitation d'un pont international de la requérante à Windsor (Ontario). The Canadian Transit Company a été créée par une loi spéciale, la *Loi constituant en corporation The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, chap. 57, telle que modifiée par la *Loi (modificatrice) de la Canadian Transit Company, 1922*, S.C. 1922, chap. 56, et la *Loi concernant The Canadian Transit Company*, S.C. 1927, chap. 81. C'est en vertu de cette loi que la compagnie a été autorisée à construire et à mettre en service un pont de chemin de fer et de circulation générale sur la rivière Détroit entre Windsor (Ontario) et Détroit (Michigan). La loi spéciale a aussi accordé à la compagnie les pouvoirs d'une compagnie de chemin de fer, sous réserve des dispositions de la *Loi des chemins de fer*, 1919 (maintenant la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2).

Conformément à cette autorisation statutaire, la construction d'un pont suspendu d'usage général a été achevée en 1929. Le pont a été conçu pour les véhicules et les piétons au-dessus de la rivière Détroit, mais n'a jamais servi au trafic ferroviaire. La circulation ferroviaire internationale passe par un tunnel sous la rivière Détroit, lequel appartient en copropriété à Canadien Pacifique Limitée et à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, et par des chalands exploités par la Norfolk and Western Railroad Company. Il existe aussi sous la rivière Détroit un tunnel routier qui a été construit à peu près au même moment que le pont. Ce tunnel relie le centre de Windsor et de Détroit et sert aux véhicules à passagers, tels les automobiles et les autobus, ainsi qu'à un certain nombre de camions commerciaux de transport. À cause des restrictions de dimensions et de sécurité et des encombrements causés par la circulation automobile, le transport international par camion commercial passe surtout par le pont. Le pont présente aussi certains avantages pour le trafic des transporteurs routiers commerciaux, car il mène à l'ouest de Détroit et permet ainsi d'éviter les encombrements du centre de la ville et d'accéder facilement aux voies publiques américaines inter-États I-75 nord et sud, I-94 ouest, et aux routes provinciales de l'Ontario n° 3 et n° 401 vers l'est.

This matter concerns an application by The Canadian Transit Company pursuant to section 141 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, for leave to expropriate additional lands for use in conjunction with the applicant's international bridge undertaking located at Windsor, Ontario. The Canadian Transit Company was created by a special act: *The Canadian Transit Company Act*, S.C. 1921, c. 57, as amended by the *Canadian Transit Company (Amending) Act, 1922*, S.C. 1922, c. 56 and *An Act Respecting the Canadian Transit Company*, S.C. 1927, c. 81. It is by virtue of this legislation that the company was empowered to construct and operate a railway and general traffic bridge across the Detroit River between Windsor, Ontario and Detroit, Michigan. In its special act, the company was also granted the powers of a railway company subject to the provisions of the *Railway Act*, 1919 (now the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2).

Pursuant to this statutory authority a general traffic bridge of suspension type construction was completed in 1929. The bridge was constructed to carry vehicular and pedestrian traffic over the Detroit River, but has never accommodated railway traffic. International railway traffic is accommodated by a railway tunnel under the Detroit River owned by Canadian Pacific Limited and the Canadian National Railway Company, in partnership, and by river barges operated by the Norfolk and Western Railroad Company. There is also a vehicular tunnel under the Detroit River which was constructed at approximately the same time as the bridge. The vehicular tunnel links the central cores of Windsor and Detroit and accommodates passenger vehicles including autos and buses as well as some commercial truck transport. As a result of dimensional and safety restrictions, as well as the congestion caused by the large volume of car traffic, international truck transport by commercial motor carriers predominantly utilizes the bridge. The bridge also has certain advantages for commercial motor carrier traffic in that it leads to west Detroit, thus avoiding the congestion in the city core and providing convenient access to U.S. interstate highways I-75, north and south, I-94 west and Ontario provincial highways No. 3 and No. 401 eastward.

Pendant un certain nombre d'années débutant dans les années soixante, on s'est efforcé de redessiner l'entrée et la sortie du complexe du pont à son terminal canadien. Il en a résulté une nouvelle entrée depuis le chemin Patricia jusqu'au complexe qui abrite les installations douanières et un parc pour les camions. Pour répondre aux besoins futurs, The Canadian Transit Company a, au cours des années, appliqué une politique d'achat des terrains résidentiels situés du côté ouest du chemin Patricia, au sud de la voie d'accès au complexe du pont.

La compagnie avait et a toujours l'intention de réaménager le complexe du pont, en vue d'améliorer le rendement du terminal. Le réaménagement comprendrait aussi l'élargissement du côté ouest du chemin Patricia afin d'y ajouter des voies pour faciliter l'écoulement de la circulation. La compagnie a déposé la requête en cause, convaincue que ce projet est compromis à cause de l'implantation de services commerciaux dans ce secteur. Une firme de courtage en douane a acheté une parcelle de terrain résidentiel du côté ouest du chemin Patricia, dans le secteur retenu pour l'élargissement éventuel du chemin et le réaménagement du complexe du pont par la compagnie. La plupart des agents en douane qui desservent les véhicules empruntant le pont, se trouvent actuellement à l'ouest du complexe, sur le chemin Huron Church. Toutefois, l'espace étant restreint dans ce secteur, l'intimée 429106 Ontario Limited (ci-après désignée par sa raison sociale Dell Brokerage) a donc acquis, du côté ouest du chemin Patricia, le terrain adjacent à la limite est du complexe du pont. L'intimée a demandé que le règlement municipal de zonage soit modifié pour permettre l'installation d'un bureau de courtage en douane sur le chemin Patricia. Une audience a été tenue devant le comité consultatif d'aménagement foncier et, malgré les objections de la requérante et d'autres intervenants, le comité a recommandé que le conseil municipal approuve la modification demandée. La requête a ensuite été présentée à une réunion publique du conseil municipal au cours de laquelle The Canadian Transit Company a comparu et s'est opposée à la modification proposée. Le conseil municipal a agréé la requête, permettant ainsi que le terrain serve à l'installation projetée d'un bureau d'agents en douane. Cette décision a été portée en appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario qui, dans une décision

Over a period of years commencing in the sixties, efforts were made to re-design the ingress and egress of the bridge plaza at the Canadian terminus of the bridge. This entailed a new ingress from Patricia Road onto the bridge plaza, which accommodates customs facilities and a truck compound. In order to accommodate future needs, the Canadian Transit Company has, over the years, pursued a policy of purchasing residential properties lying on the west side of Patricia Road, south of its ingress to the bridge plaza.

The intention of the bridge company was and is to re-develop the bridge plaza to permit a more efficient terminal operation. This would also include widening the west side of Patricia Road to create additional lanes for the movement of traffic and thereby to expedite traffic flows. The present application has been brought out of a belief that this possibility is imperiled by the injection of commercial uses into this area. A customs brokerage firm has purchased one residential lot on the west side of Patricia Road, in the area slated for eventual road widening and plaza redevelopment by the bridge company. Most customs brokers serving bridge traffic are now located to the west of the bridge plaza on Huron Church Road. However, space in this area is restricted and consequently the respondent, 429106 Ontario Limited, (hereinafter referred to by its trade name "Dell Brokerage"), has acquired the property on the west side of Patricia Road, adjacent to the eastern boundary of the bridge plaza. The respondent sought an amendment to the municipal zoning bylaw to permit a customs brokerage office in the Patricia Road location. A hearing was held before the Municipal Planning Advisory Committee (PAC), and, despite objections by the applicant and others, the PAC recommended that the City Council approve the requested amendment. The application was then brought before a public meeting of City Council at which time the Canadian Transit Company appeared and objected to the proposed amendment. The City Council granted the application, thus permitting the proposed use of the property as a customs broker's office. This decision of the City Council was appealed to the Ontario Municipal Board (OMB), which ruled, in a decision and order dated October 24, 1985, that the zoning bylaw amendment be repealed on the ground of non-conformity with the Official Plan of the municipality. In the opinion of the OMB,

et ordonnance datée du 24 octobre 1985, a annulé la modification du règlement pour raison de non-conformité au plan officiel de la municipalité. De l'avis de la Commission (selon G.T. Dobbs, membre), le plan officiel interdisait formellement l'utilisation d'un terrain à des fins à la fois résidentielles et commerciales dans une zone affectée à un usage industriel.

(per G.T. Dobbs, Member), the Official Plan contained a total prohibition against any commercial use in conjunction with a residential use in an industrial designation.

Il semble, selon la preuve déposée devant la Commission, que la Ville de Windsor ait maintenant adopté un nouveau règlement de zonage de toute la ville qui, croyons-nous comprendre, permettrait d'établir un bureau d'agents en douane à l'endroit en question. La Commission susmentionnée n'a toutefois pas encore approuvé ce règlement, et les parties nous ont dit que des objections à son égard ont été présentées à la Ville de Windsor relativement à son application aux terrains en cause.

It appears from the evidence taken before the Commission that the City of Windsor has now passed a new comprehensive zoning bylaw which would, we are led to understand by the evidence, permit a customs broker's office at the subject location. However, that bylaw has not yet been approved by the OMB and we were told by the parties that objections to the zoning bylaw in respect of its application to the subject lands have been filed with the City of Windsor.

Dans l'intervalle, The Canadian Transit Company a déposé une requête auprès de la Commission canadienne des transports en vue d'obtenir une ordonnance autorisant l'expropriation des terrains en cause en vertu des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*. Le paragraphe 16 de la requête dit:

In the meantime, the Canadian Transit Company has made application to the Commission for an order authorizing the expropriation of the subject lands under the provisions of the *Railway Act*. Paragraph 16 of the application states:

> (traduction libre) 16. Par suite de l'accroissement sensible de la circulation, particulièrement au cours des deux (2) dernières années, Douanes Canada a besoin de plus d'espace et d'installations supplémentaires dans le complexe du pont, pour recevoir cette circulation accrue et éviter les goulots d'étranglement. Il faut élargir le chemin Patricia du côté ouest pour suffire aux flots plus élevés de circulation et pour réduire les longues files de véhicules qui attendent de franchir le pont.

> 16. As a result of a substantial increase in the volume of traffic, particularly in the last two (2) years, additional space and facilities are required for Canada Customs on the bridge plaza to accommodate such traffic and to avoid serious congestion: Patricia Road is in need of widening on the west side thereof to accommodate the greater traffic volumes and to reduce lengthy lineups of vehicles awaiting access to the bridge.

Dans sa réponse à cette requête, l'intimée conteste le besoin de terrain supplémentaire. Elle affirme que les services des douanes canadiennes n'ont pas besoin d'espace additionnel dans le complexe du pont. De plus, à son avis, il est inutile d'élargir la route, puisque l'on peut réduire les encombrements en ouvrant plus de postes de péage.

The respondent filed an Answer to this application which contests the need for additional land. The respondent claims that no additional space is required on the bridge plaza to accommodate Canada Customs. Furthermore, road widening is not required since congestion can be alleviated by opening more toll booths.

La requérante a déposé une réplique dans laquelle elle réitère ses préoccupations en

A Reply was filed which reiterated the concerns of the applicant, and, in addition,

ajoutant qu'il n'y a pas eu audience complète devant le conseil municipal ou le comité consultatif d'aménagement foncier.

La compétence de la Commission dans la présente affaire émane de la loi spéciale, la *Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company"*, 1921, S.C. 1921, chap. 57, paragraphes 8e) et j), qui dit:

> 8. Subordonnément aux dispositions de la *Loi des chemins de fer*, 1919, et de la *Loi de la protection des eaux navigables*, la Compagnie peut
>
> .....
>
> e) et la Compagnie peut acheter, louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour le pont, les voies, les parcs de tête de ligne, les ouvrages et installations nécessaires, et construire et ériger et entretenir des édifices et autres structures nécessaires pour la mise en service convenable du trafic jusqu'au pont, venant du pont, et sur le pont, et pour lesdites lignes de chemin de fer, suivant que la Compagnie le croit nécessaire pour l'un quelconque desdits objets;
>
> j) pour les fins de son entreprise, exercer en vertu et en conformité des dispositions de la *Loi des chemins de fer*, 1919, tous les pouvoirs, droits et immunités d'une compagnie de chemin de fer.

et de l'article 20 de la même loi qui dit:

> 20. La *Loi des chemins de fer*, 1919, s'applique, en tant que cela n'est pas incompatible avec les dispositions spéciales de la présente loi, aux ouvrages et à l'entreprise de la Compagnie, et chaque fois que, dans la *Loi des chemins de fer*, 1919, se trouvent les mots "chemin de fer", ils signifient ledit pont pour les objets de la Compagnie, à moins que le contexte ne l'exige autrement.

C'est en vertu de la loi spéciale que la requérante a les pouvoirs d'une compagnie de chemin de fer, sous réserve des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* et que, en tant que telle, elle a le droit de se reporter aux disposi-

stated that a full hearing was not obtained before City Council or the PAC.

The jurisdiction of the Commission in this case emanates from the special act, the *Canadian Transit Company Act*, S.C. 1921, c. 57, section 8(e) and (j) as follows:

> 8. Subject to the provisions of the *Railway Act*, 1919, and of the *Navigable Waters Protection Act*, the Company may --
>
> .....
>
> (e) and the Company may purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the bridge, tracks, terminal yards, accommodation works and facilities, and construct and erect and maintain buildings and other structures required for the convenient working of traffic to, from and over the said bridge and for said lines of railway as the Company thinks necessary for any of the said purposes;
>
> .....
>
> (j) for the purposes of its undertaking, exercise under and subject to the provisions of the *Railway Act*, 1919, all or any of the powers, rights and privileges of a railway company.

and section 20 of the same Act which states:

> 20. The *Railway Act*, 1919, shall, so far as is not inconsistent with the special provisions of this *Act*, apply to the works and undertaking of the Company, and wherever in the *Railway Act*, 1919, the word "railway" occurs, it shall, for the purpose of the Company, and unless the context otherwise requires, mean the said bridge.

It is by virtue of the special act that the applicant is given the powers of a railway subject to the provisions of the *Railway Act*, and as such, is entitled to rely upon section 141 of the present *Railway Act* which states, when read in

tions de l'article 141 de la *Loi sur les chemins de fer* en vigueur qui dit, lorsqu'on le lit dans le contexte de l'article 20 de la loi spéciale:

> 141.(1) Si, en quelque endroit dudit pont, la compagnie a besoin de plus d'espace qu'elle n'en possède ou n'en peut prendre en vertu de l'article 140, pour donner plus de commodité au public ou améliorer son service, pour empêcher les amoncellements de neige, pour détourner une voie publique, pour substituer une voie publique à une autre, pour construire des ouvrages ou prendre des mesures que la Commission ordonne en vertu des dispositions de la présente loi ou de la loi spéciale, ou pour assurer la construction, l'entretien et le service efficaces dudit pont, elle peut, avant ou après que ledit pont a été livré à la circulation, demander à la Commission l'autorisation de prendre ce terrain pour ces fins sans le consentement du propriétaire.
>
> (2) La compagnie doit donner au propriétaire ou possesseur de ce terrain dix jours d'avis de cette demande et faire tenir à la Commission, avec sa requête, copie de ces avis avec des affidavits attestant que cet avis a été signifié.
>
> (3) En faisant cette requête, la compagnie doit fournir aussi à la Commission, en double,
>
> a) un plan, un profil et un livre de renvoi de la partie dudit pont concernée, indiquant les autres terrains dont elle a besoin, certifiés ainsi qu'il est prévu ci-dessus relativement aux plan et profil que la compagnie doit déposer au bureau de la Commission, et
>
> b) une demande par écrit d'être autorisée à prendre possession de ces terrains, signée et attestée sous serment par le président, le vice-président, le gérant général ou l'ingénieur de la compagnie, référant aux plan, profil et livre de renvoi, spécifiant d'une manière définie et détaillée les fins pour lesquelles la compagnie a besoin de chacun desdits terrains, et en quoi ils sont nécessaires, et démontrant qu'aucun autre terrain

the context of section 20 of the special act, as follows:

> 141. (1) Should the Company require, at any point on the said bridge, more ample space than it possesses or may take under section 140 for the convenient accommodation of the public, or for the traffic on its said bridge, or for protection against snowdrifts, or for the diversion of a highway or for the substitution of one highway for another, or for the construction or taking of any works or measures ordered by the Commission under any of the provisions of this *Act* or the *Special Act*, or to secure the efficient construction, maintenance or operation of the said bridge, it may, whether before or after the bridge has been opened for the carriage of traffic, apply to the Commission for authority to take the same for such purposes, without the consent of the owner.
>
> (2) The Company shall give ten days notice of such application to the owner or possessor of such lands, and shall, upon such application, furnish to the Commission copies of such notices, with affidavits of the service thereof.
>
> (3) The Company, upon such application, shall also furnish to the Commission, in duplicate:
>
> (a) A plan, profile and book of reference of the portion of the said bridge affected, showing the additional lands required, and certified as hereinbefore provided with respect to plans and profiles required to be deposited by the Company with the Commission, and
>
> (b) an application, in writing for authority to take such lands, signed and sworn to by the President, Vice President, General Manager or Engineer of the Company referring to the plan, profile and book of reference, specifying definitely and in detail the purposes for which each portion of the lands is required, and the necessity for the same, and showing that no other land suitable for such purposes can be acquired at such

convenant à ces fins ne peut s'acquérir en cet endroit à des conditions raisonnables et de façon à moins porter atteinte aux droits individuels.

(4) À l'expiration du délai annoncé dans ces avis et après l'audition des parties intéressées qui ont comparu, la Commission peut, à sa discrétion et aux termes et conditions qu'elle juge convenables, autoriser par écrit l'acquisition, pour lesdites fins, de la totalité ou d'une partie des terrains qui font l'objet de la requête.

(5) Cette autorisation doit être dressée en double, et l'une des expéditions doit être déposée au bureau de la Commission avec les plan, profil et livre de renvoi, la requête et les avis; et l'autre expédition, avec le double des plan, profil et livre de renvoi et de la requête, doit être remise à la compagnie.

(6) Ce double ou des copies, certifiées conformes par le secrétaire, de l'acte d'autorisation, des plan, profil et livre de renvoi, ainsi que de la requête, doivent être déposés entre les mains des registraires des titres pour les districts ou comtés dans lesquels ces terrains sont respectivement situés.

(7) Toutes les dispositions de la présente loi applicables à la prise de possession de terrains pour l'emplacement ou pour la voie principale du chemin de fer sans le consentement du propriétaire, s'appliquent dans les cas de terrains dont la prise de possession est autorisée aux termes du présent article, sauf les articles 111 et 113 qui se rapportent à la sanction par la Commission des plan, profil et livre de renvoi dudit pont; mais le dépôt des pièces au bureau de la Commission et à celui du registraire des titres doit s'effectuer de la manière prévue au présent article.

(8) Après avoir obtenu à cet égard le consentement écrit du Ministre, la Commission peut abroger, rescinder, changer ou modifier tout certificat du Ministre fait en conformité de l'article 109 de la *Loi sur les chemins de fer*, 1888. S.R.C. 1952, c. 234, art. 203.

La requérante s'est conformée aux exigences de la loi en envoyant à la Commission un avis de

place on reasonable terms and with less injury to private rights.

(4) After the time stated in such notices, and the hearing of such parties interested as may appear, the Commission may, in its discretion, and upon such terms and conditions as the Commission deems expedient, authorize in writing the taking, for the said purposes, of the whole or any portion of the lands applied for.

(5) Such authority shall be executed in duplicate; and one of such duplicates shall be filed with the plan, profile, book of reference, application and notices, with the Commission; and the other, with the duplicate plan, profile, book of reference and application, shall be delivered to the company.

(6) The duplicate authority, plan, profile, book of reference and application, or copies thereof certified as such by the Secretary, shall be deposited with the registrars of deeds of the districts or counties, respectively, in which such lands are situated.

(7) All the provisions of this *Act* applicable to the taking of lands without the consent of the owner for the right of way or main line of the said bridge apply to the lands authorized under this section to be taken except sections 111 and 113 relating to the sanction by the Commission of the plan, profile and book of reference of the said bridge, but the deposit with the Commission and with the registrar of deeds shall be made as provided in this section.

(8) The Commission may, upon consent in writing having been first obtained from the Minister in that behalf, repeal, rescind, change or vary any certificate of the Minister made under section 109 of the *Railway Act*, 1888. R.S.C. 1952, c. 234, s. 203.

The applicant complied with the requisites of the statute by furnishing to the Commission a

requête accompagné d'un affidavit attestant sous serment que cet avis a été signifié, ainsi qu'un plan, un profil et un livre de renvoi et une requête aux termes de l'article 141 de la *Loi sur les chemins de fer*, signée par le président de la société The Canadian Transit Company.

Étant donné que la présente affaire porte sur les droits de propriété et leur perte éventuelle, et sur des questions importantes de transport touchant une compagnie exploitante de pont international, la Commission a convoqué une audience publique qui s'est dûment tenue le 13 mai 1986 à Windsor.

Au cours de l'audience devant la Commission, on s'est vite rendu compte que la principale source de difficultés pour la compagnie était le manque d'espace dans le parc des camions, lequel est essentiel pour le dédouanement. Il s'ensuit que les véhicules qui entrent au Canada forment sur le pont une file qui s'étire jusqu'au côté américain, et que les véhicules qui sortent du Canada forment une file le long du chemin Patricia. La nature de ces difficultés nous a été exposée dans les grandes lignes dans la preuve présentée par M. Steve Makush, gestionnaire de Douanes Canada au pont Ambassador (nom sous lequel le pont est communément connu dans la région de Windsor-Détroit). M. Makush a expliqué que les camions venant des États-Unis arrivent d'abord à un poste d'inspection préliminaire occupé par le personnel des douanes canadiennes. À ce poste d'inspection, l'agent de douane (qui s'occupe aussi de la vérification primaire à l'immigration) décide si un camion peut entrer au Canada après la première inspection ou s'il doit être dirigé vers l'enceinte et l'entrepôt des douanes pour les papiers, l'examen et le contrôle. Certains transporteurs routiers que le témoin a décrit comme étant des transporteurs cautionnés, bénéficient d'un traitement spécial au poste d'inspection préliminaire. Le parc des douanes réservé aux camions dans le complexe du pont étant insuffisant pour le flot de circulation, les transporteurs cautionnés ont été autorisés à établir des terminaux de camions près du pont Ambassador. Un camion exploité par un tel transporteur peut être autorisé à contourner l'enceinte des douanes et à se rendre directement à son propre terminal, à condition que le transporteur choisisse de s'y rendre avec son chargement. Pareil transporteur a aussi le droit de passer par l'enceinte des douanes pour

Notice of Application together with an affidavit of service, duly sworn, as well as a combined plan, profile and book of reference and an application under section 141 of the *Railway Act*, signed by the President of the Canadian Transit Company.

Since this case involves property rights and the potential loss thereof, as well as important transportation issues affecting an international bridge company, the Commission set the matter down for a public hearing, which was duly convened in Windsor on May 13, 1986.

During the course of the hearing before the Commission it quickly became evident that the major source of difficulty for the bridge company is inadequate space in the truck compound, which is a necessity for customs clearance purposes. In the result, traffic entering Canada is queued on the bridge itself as far as the American side and traffic exiting Canada is queued along Patricia Road. The nature of these difficulties was highlighted for us in the evidence of Mr. Steve Makush, Manager of Canada Customs at the Ambassador Bridge (as the bridge itself is popularly known in the Windsor-Detroit area). Mr. Makush explained that trucks approaching Canada from the U.S. side will initially encounter a primary inspection line manned by the personnel of Canada Customs. At the initial inspection point the customs officer, (who also performs a primary immigration inspection function, will decide whether or not a truck can be released into Canada from the inspection line or whether the truck must be referred to the customs compound and warehouse for documentation, examination and control. Certain motor carriers, which the witness described as audit carriers, are granted special treatment at the primary inspection line. Since the customs truck compound on the bridge plaza is inadequate for the flow of traffic, these audit carriers have been permitted to establish truck terminals near the Ambassador Bridge. A truck which is operated by an audit carrier may be allowed to bypass the customs compound and proceed directly to its own terminal, provided that the audit carrier chooses to proceed to its own terminal with that particular shipment. An audit carrier also has the right to proceed into the customs compound and obtain clearance there. In order to achieve audit carrier status, a

se faire dédouaner. Pour obtenir le statut de transporteur cautionné, il faut s'être conformé aux exigences de Douanes Canada, verser un cautionnement et tenir un système de comptabilité satisfaisant pour fins de vérification gouvernementale. Par le passé, beaucoup de transporteurs empruntant le pont avaient la qualité de transporteur cautionné.

La déréglementation de l'industrie du camionnage aux États-Unis a sensiblement influé sur la situation ces dernières années. Elle a eu pour effet de faire naître un grand nombre de camionneurs itinérants. Un camionneur itinérant conduit un camion dont le tracteur et la remorque lui appartiennent. Ces transporteurs ne sont pas cautionnés et doivent donc se rendre au parc des douanes dans le complexe, pour inspection et dédouanement.

Un troisième groupe de transporteurs routiers comprend les courtiers en camionnage qui sont propriétaires du tracteur mais non pas de la remorque. Ils tirent les remorques d'autres transporteurs routiers, souvent de transporteurs cautionnés. Ces camionneurs ne désirent pas profiter du terminal d'un transporteur cautionné et ils ne possèdent pas leur propre terminal. En général, un camionneur indépendant désire se rendre dans le parc, faire dédouaner le chargement et repartir aussitôt pour livrer la marchandise. M. Makush explique qu'il y a eu un accroissement du nombre de transporteurs cautionnés qui emploient les services de camionneurs indépendants pour faire face aux périodes de pointe et aux périodes creuses de leur circulation, d'où une diminution de l'utilisation des terminaux des transporteurs cautionnés, les camionneurs indépendants préférant passer par le parc des douanes.

M. Makush a déclaré toutefois que la majorité des véhicules admissibles au terminal d'un transporteur cautionné continuent de recourir à ces installations. Néanmoins, le témoin a maintenu que les besoins présents exigent un parc à camions presque deux fois plus grand que le terrain actuel. Nous avons aussi tenu compte de sa preuve relative aux camions vides qui entrent au Canada, et du fait qu'en temps normal, ceux-ci ne seraient pas tenus d'entrer dans le parc, sauf pour les inspections régulières, auquel cas, les camions vides comme

motor carrier must have complied with Canada Customs requirements, post a bond and maintain a satisfactory bookkeeping system for government audit purposes. In the past, many motor carriers using the bridge possessed audit carrier status.

However, the situation has been markedly affected by the deregulation of the motor carrier industry in the United States in recent years. The effect of deregulation has been the spawning of a large number of itinerant motor carriers. An itinerant motor carrier is one where the driver of the truck is usually proprietor of both the tractor and the trailer. The itinerant motor carriers are not audit carriers and therefore they must all proceed into the customs compound yard on the bridge plaza for inspection and clearance.

A third group of motor carriers consists of truck brokers, which are drivers that own their tractor, but do not own the trailer. They haul trailers owned by other motor carriers, often those of audit carriers. The truck brokers do not desire to avail themselves of an audit carrier's terminal nor do they possess terminals of their own. Generally, a truck broker is desirous of proceeding into the compound yard, clearing the cargo and then departing immediately in order to deliver the goods. Mr. Makush explained that there has been an increase in audit carriers using truck brokers as a means of meeting the peaks and valleys of their traffic flows, with a consequent decrease in the utilization of audit carriers' truck terminals in favour of usage of the customs compound by the truck brokers.

However, Mr. Makush did state that of the traffic eligible to use the terminal facilities of an audit carrier, the majority of such traffic continues to use the audit carriers' terminal facilities. Nevertheless, the witness maintained that present needs require a truck compound yard approximately twice as large as the present facility. We also took note of his evidence concerning empty trucks entering Canada and the fact that under normal circumstances they would not be required to enter the compound, except for examinations which are made on a

les camions chargés seraient dirigés vers l'enceinte des douanes.

Une partie de la preuve de M. Makush portait sur la possibilité d'établir un service et un parc de douanes satellites, semblables aux installations mises en place, du côté canadien, à l'entrée du tunnel Windsor-Détroit pour remédier aux problèmes des transporteurs routiers commerciaux à cet endroit. M. Makush, autrefois gestionnaire des douanes canadiennes au tunnel, a déclaré qu'un parc satellite est efficace lorsque la circulation se compose de petits véhicules, tels les automobiles ou les camionnettes, parce que le risque de leur importation illégale est minime. Dans le cas des gros camions toutefois, il a déclaré que, depuis l'établissement de l'installation satellite près du tunnel, une quantité importante de chargements des camions avait été détournée entre le terminal du tunnel et le parc satellite de Douanes Canada. Il nous a dit aussi qu'il y avait eu des incidents dans lesquels des drogues illégales ont été échangées entre le terminal du tunnel et le parc satellite, selon des renseignements reçus par Douanes Canada. Par conséquent, M. Makush ne voyait pas d'un bon oeil des mesures de rechange telles un parc satellite pour les transporteurs routiers commerciaux qui entrent au Canada par le tunnel. Selon lui, le seul moyen d'empêcher les abus serait d'escorter les camions, solution non pratique à son avis.

La preuve générale de M. Makush concernant la raison première de l'accroissement des encombrements de circulation dans le complexe du pont a permis de bien situer en contexte la preuve de M. Robert W. McBride, ingénieur-conseil de la firme Barton-Aschman Associates Limited, de Toronto. Cette firme, nous a-t-on dit, se spécialise dans la planification du transport et dans le génie de la circulation. Ces sujets ont constitué le fond de la preuve de M. McBride dans la présente affaire.

M. McBride a présenté sa preuve en commençant par nous relater certains événements qui se sont produits en 1963, époque à laquelle la Ville de Windsor a entrepris une étude sur les transports. Selon M. McBride, cette étude concluait que les installations alors en place dans le complexe ne suffisaient déjà plus aux flots de circulation à ce moment-là. En

regular basis, in which case empty trucks, like those which are loaded, would be diverted into the customs compound.

A portion of the evidence of Mr. Makush was directed at the possibility of establishing a satellite customs facility and compound, similar to the facility which was established on the Canadian side of the Detroit-Windsor tunnel, resulting from inadequate facilities for commercial motor carriers at that location. Mr. Makush, who was formerly Manager of Canada Customs at the tunnel, stated that a satellite compound is effective for traffic which consists of small vehicles, such as cars or pick-up trucks because the risk of illegal importation in such vehicles is low. Insofar as large trucks are concerned, however, he stated that since the establishment of the satellite facility at the tunnel, there has been substantial diversion of goods from truck loads between the tunnel terminal and the satellite compound of Canada Customs. He advised us that there have also been incidents of illegal narcotics being dropped off between the tunnel terminal and the satellite compound, according to intelligence received by Canada Customs. Therefore, Mr. Makush was not in favour of alternative arrangements in the form of a satellite compound for commercial motor carrier traffic entering Canada from the bridge. In his view the only means of preventing abuses would be to convoy the trucks, which he believed to be an impractical solution.

The general evidence of Mr. Makush concerning the underlying reasons for increased congestion of traffic on the bridge plaza constituted an important backdrop to the evidence of Mr. Robert W. McBride, a consulting engineer with the firm of Barton-Aschman Associates Limited, of Toronto. This firm, we were told, specializes in transportation planning and traffic engineering, and those subjects formed the substance of Mr. McBride's evidence in this case.

Mr. McBride began his evidence by relating to us certain events initiated in 1963, at which time the City of Windsor undertook a transportation study. That study concluded, according to Mr. McBride, that the facilities which were then existing at the bridge plaza were no longer adequate to serve the traffic volumes then being experienced. In fact,

fait, cependant, les installations d'écoulement de la circulation dans le complexe en 1963 différaient totalement de celles d'aujourd'hui. En 1963, le seul accès au complexe du pont se trouvait sur la limite nord, à l'avenue Wyandotte, et la sortie du pont donnait sur le chemin Huron Church. À l'époque, le chemin Patricia ne servait ni à entrer ni à sortir du complexe du pont. La Province de l'Ontario et la Ville de Windsor ont commencé à améliorer le chemin Huron Church, vu qu'il constitue un raccordement entre la route 401, grande artère provinciale d'accès surveillée, et la route provinciale n° 3, autre importante voie directe du sud de l'Ontario. Dans le cadre de ces projets de réfection, des discussions ont eu lieu avec la compagnie en vue de redessiner le plan de circulation dans le complexe du pont. En 1969, la Commission des affaires municipales de l'Ontario a approuvé le plan et le programme de construction dans leur ensemble. La construction a commencé et, en 1970, elle était pratiquement achevée. Par conséquent, à l'exception de certaines améliorations de la circulation automobile, le plan du complexe est aujourd'hui pratiquement le même qu'au moment de sa réfection en 1970.

Pour le moment, la circulation arrive en grande partie du sud du complexe du pont, par le chemin Huron Church qui canalise la circulation en provenance des routes n^{os} 401 et 3 vers le nord en direction de la rivière Détroit. Peu après l'intersection surveillée de l'avenue College (voie de communication est-ouest) avec le chemin Huron Church, les véhicules qui approchent du pont traversent l'emprise et la voie de chemin de fer de la Essex Terminal Railway Co. et arrivent en sens est sur le chemin Patricia, large de deux voies à cet endroit. Après une courbe en forme de "S", ce chemin s'élargit à trois voies, deux desquelles comportent des panneaux indicateurs pour accéder au complexe du pont; la troisième voie continue en direction du nord vers l'avenue Wyandotte pour rejoindre la circulation se dirigeant vers l'est jusqu'au centre de la ville ou vers l'ouest jusqu'aux quartiers résidentiels. Il a été dit dans la preuve, que quatre-vingt-quinze pour cent des véhicules traversant le pont en direction des États-Unis empruntent l'entrée du chemin Patricia de la

however, the traffic facilities which existed at the bridge plaza in 1963 differ considerably from those which exist today. In 1963, access to the bridge plaza was only provided from the northern perimeter at Wyandotte Avenue and the exit from the bridge was located on Huron Church Road. Patricia Road was not utilized at the time for purposes of ingress or egress to or from the bridge plaza. During this period, efforts were commenced by the Province of Ontario and the City of Windsor to improve Huron Church Road, since it is a connecting link with Highway 401, a major controlled access provincial artery and Provincial Highway No. 3, which is also an important highway thoroughfare in Southern Ontario. As part of this proposed upgrading, discussions with the bridge company took place with regard to redesigning traffic operations for the bridge plaza. In 1969 the OMB approved the whole plan and construction program and construction subsequently commenced and was essentially completed in 1970. Therefore, with the exception of some improvements for automobile traffic, the bridge plaza design is today essentially the same as it was when reconstructed in 1970.

At present, existing traffic flows largely originate south of the bridge plaza from Huron Church Road which feeds traffic from Highways 401 and No. 3 north towards the Detroit River. Shortly after passing the controlled intersection of College Avenue (an east-west thoroughfare), and Huron Church Road, vehicles approaching the bridge cross the right of way and track of the Essex Terminal Railway and wind east on Patricia Road which is two lanes at this point. Following an S curve, Patricia Road widens to three lanes of traffic, two of which are directed by appropriate signs to the bridge plaza ingress and one lane of which proceeds further northward to Wyandotte Avenue, to connect with the traffic proceeding east to the city core area or west to residential districts. It was stated in evidence that ninety-five per cent of traffic crossing the bridge from Canada to the U.S.A. utilizes the Patricia Road ingress in the manner just described above. Five per cent of outbound traffic uses an alternative ingress on Wyandotte Avenue immediately west of and

manière décrite ci-dessus. Cinq pour cent du trafic de départ utilise une autre entrée, située sur l'avenue Wyandotte, juste à l'ouest de l'intersection du chemin Patricia et de l'avenue Wyandotte et adjacente à celle-ci.

La plupart des véhicules en provenance des États-Unis, après avoir passé la douane canadienne, quittent le complexe du pont par la sortie du chemin Huron Church, à la limite ouest du complexe, au nord de l'endroit où les véhicules se dirigeant vers le nord à partir du chemin Huron Church tournent sur le chemin Patricia. Toutefois, cinq pour cent à peu près des véhicules sortants empruntent une sortie sur le chemin Patricia, au sud-ouest du point d'entrée. Cette sortie particulière permet aux véhicules de rejoindre le centre de la ville par le chemin Patricia et l'avenue Wyandotte.

Pour montrer l'accroissement de la circulation sur le pont, M. McBride a présenté les chiffres comparatifs suivants:

Année	Nombre total de véhicules
1961 (réel)	2,7 millions
1963 Prévision pour 1981	4,7 millions
1981 (réel)	5,7 millions

Le nombre réel de véhicules en 1981 excède de presque vingt-quatre pour cent celui prévu il y a dix-sept ans. De plus, la proportion du trafic des camions par rapport au trafic routier a sensiblement augmenté au cours du dernier quart de siècle. Voici les chiffres:

Année	Trafic de camions en % du nombre total de véhicules
1963	11
1981	17
1984	24
1986	25

De plus, M. McBride a témoigné qu'entre 1975 et 1985, le volume de trafic routier sur le pont a augmenté de près de vingt-six pour cent, pendant que celui des camions grimpait de quatre-vingt-deux pour cent au cours de la même période. M. McBride estime que d'année en année, le nombre de camions sur le pont s'est constamment accru à raison de sept pour cent

adjacent to the intersection of Patricia Road and Wyandotte Avenue.

Traffic originating in the United States and exiting the bridge plaza after passage through Canada Customs predominantly moves out of the egress on Huron Church Road which is on the western perimeter of the bridge plaza and north of the point where northbound traffic from Huron Church Road swings onto Patricia Road. However, about five per cent of exiting traffic uses an egress on Patricia Road southwest of the ingress point. This particular egress allows traffic to filter back into the city core via Patricia Road and Wyandotte Avenue.

In order to show how traffic has grown on the bridge, Mr. McBride provided the following comparative figures:

Year	Total Traffic (vehicles)
1961 (actual)	2.7 million
1963 Projection of 1981 traffic	4.7 million
1981 (actual)	5.7 million

Thus the actual volume in 1981 was approximately 24% higher than the estimate which was made seventeen years previously. Furthermore, the proportion of truck traffic, as a percentage of total vehicular traffic, has increased substantially in the last quarter century as the following figures illustrate:

Years	Truck Traffic as a % of AllVehicular Traffic
1963	11
1981	17
1984	24
1986	25

Furthermore, Mr. McBride testified that between 1975 and 1985 the volume of traffic on the bridge has increased by nearly twenty-six per cent and the volume of trucks using the bridge has increased by eighty-two per cent during this same period. Mr. McBride estimated that there has been a constant year over year increase in truck traffic on the bridge

par année. Les chiffres globaux relatifs au trafic de camions sont élévés eux aussi. En 1985, a déclaré M. McBride, un million et demi de camions ont emprunté le pont Ambassador. La circulation vers le nord (États-Unis) et vers le sud (Canada) est à peu près équivalente. Selon M. McBride, 788 189 camions sont entrés dans Windsor par le pont en 1985, ce qui correspond à trois mille camions par jour. Il a expliqué que soixante-dix pour cent environ des camions repartent après le premier contrôle et que les trente pour cent restant, soit neuf cents camions par jour, environ, entrent dans l'enceinte des douanes.

Dans ses prévisions de la circulation, M. McBride a mentionné la proportion croissante de camions. Selon lui, si la présente augmentation de sept pour cent se maintient pendant dix ans, onze millions de véhicules emprunteront le pont Ambassador, dont 2,7 millions de camions, 1 700 desquels environ seront dirigés chaque jour vers l'enceinte des douanes (en supposant que les procédures douanières ne changent pas). Il a poursuivi en disant que, si l'on extrapolait les augmentations annuelles présentes sur une période de vingt ans, les résultats seraient astronomiques. Il a ajouté qu'il était difficile de concevoir comment ces tendances pourraient se maintenir, mais elles soulignent nettement les difficultés croissantes posées par les embouteillages au pont. Il a mis l'accent sur deux points cruciaux qui découlent du problème des embouteillages. Ce sont: le désordre et l'encombrement dans le parc vers lequel on dirige beaucoup de camions avant qu'ils puissent sortir du complexe du pont, et la file qui se forme sur le chemin Patricia lorsque les camions attendent d'entrer dans le complexe. On nous a dit que ce refoulement peut interrompre la circulation aussi loin que la partie du chemin Huron Church au sud du chemin de fer de la compagnie Essex Terminal Railway. Pour atténuer ce problème, la requérante propose d'élargir le côté ouest du chemin Patricia, au sud du point d'accès. M. McBride a déclaré que le boulevard actuel mesure environ treize pieds de largeur, ce qui suffirait pour ajouter une voie de circulation de douze pieds avec bordure.

Au cours du contre-interrogatoire par M. Dell, M. McBride a admis que le problème des files de véhicules sur le chemin Patricia est

in the range of 7 per cent per year. The total figures for truck traffic are also substantial. In 1985, Mr. McBride stated that one and one-half million trucks used the Ambassador Bridge. There is a rough equivalence between northbound (to the U.S.), and southbound (to Canada), traffic. According to Mr. McBride, 788,189 trucks entered Windsor in 1985 over the bridge, which amounts to an average of three thousand trucks per day. He stated that approximately seventy per cent of those trucks are released after arriving at the primary inspection line and the remaining thirty per cent, consisting of approximately nine hundred trucks per day, enter the customs compound.

In projecting future traffic flows, Mr. McBride noted the increasing proportion of truck traffic. If the present seven per cent increase continues for another ten-year period he estimated that eleven million vehicles would utilize the Ambassador Bridge, including 2.7 million trucks of which a potential 1700 per day would be directed to the customs compound (assuming there are no changes in customs procedures). He stated that a twenty-year projection of existing annual increases would lead to astronomical results. He also stated that it was difficult to envisage how these trends could be continued, but they do underscore the increasing congestion difficulties at the bridge. Mr. McBride highlighted two critical areas which result from the congestion problem. These are confusion and congestion in the compound area to which many trucks are directed before they can exit the bridge plaza and the queueing which occurs on Patricia Road as trucks wait to enter the bridge plaza. The latter condition, we were told, can disrupt traffic as far back as the portion of the Huron Church Road south of the Essex Terminal Railway. In order to alleviate this condition the applicant proposes a widening of Patricia Road on the west side of the street south of the point of ingress. Mr. McBride testified that the existing boulevard is approximately thirteen feet wide, which would be sufficient to accommodate a twelve-foot lane and associated curbing.

Under cross-examination by Mr. Dell, Mr. McBride admitted that the problem of traffic queues over Patricia Road is, at least in some

attribuable, du moins en partie, au fait que les postes de péage sont en nombre fixe et ne peuvent donc pas suffire aux variations du volume de la circulation pendant la journée. MM. Dell et McBride ont eu une longue discussion pendant le contre-interrogatoire au sujet de la possibilité d'élargir le côté est du chemin Patricia. Ce projet nécessiterait aussi d'utiliser une bande de terrain libre entre le chemin Patricia et l'emprise du chemin de fer de la Essex Terminal Railway. Cette parcelle de terrain appartient actuellement à la requérante. M. Dell pense qu'une autre voie de circulation du côté est du chemin Patricia faciliterait le mouvement rapide et continu de la circulation locale vers le nord jusqu'à l'avenue Wyandotte. Pour le moment, il y a deux voies dans la courbe en forme de "S" du chemin Patricia et trois après la courbe du chemin Patricia vers le nord en direction de l'avenue Wyandotte. M. McBride, tout en étant prêt à admettre qu'une autre voie pourrait être ajoutée de l'un ou l'autre des côtés de la rue, pense qu'il serait mal indiqué d'éliminer le trottoir du côté est du chemin Patricia, à cause du nombre d'édifices occupés qui servent à des fins diverses.

Nous avons pris note de la preuve de M. McBride indiquant que l'élargissement du chemin Patricia ne supprimerait pas nécessairement la file de camions. Il n'y a apparemment que deux bascules à camions sur le pont et cette contrainte demeurera. Cependant, si l'on élargit la route adjacente à l'entrée, il y aura deux files de camions, ce qui réduira la longueur de la file d'attente.

Il y a aussi eu discussion au sujet de la possibilité que les automobiles débouchant de l'avenue Wyandotte n'aggravent le refoulement des camions sur le chemin Patricia en coupant les files de camions aux postes de péage pour camions pour se glisser dans la file des automobiles se dirigeant vers les postes de péage pour automobiles. On se rappellera que cinq pour cent environ des véhicules entrent dans le complexe du pont par l'avenue Wyandotte. La preuve n'apporte aucune réponse sur ce point.

La requérante a appelé M. W.A. Fraser, architecte de profession, comme témoin et lui a demandé de décrire le plan de réaménagement du complexe du pont qu'on l'a chargé de

measure, a consequence of the static processing capacity of the toll booths, which are fixed in number and therefore are unable to respond to traffic fluctuations during the course of a day. There was also a considerable discussion during cross-examination between Mr. Dell and Mr. McBride concerning the possibility of widening the east side of Patricia Road. This would also necessitate the utilization of a strip of open space between Patricia Road and the right of way of the Essex Terminal Railway, which parcel is now owned by the applicant. Mr. Dell's theory is that an additional lane on the east side of Patricia Road would facilitate the swift continuous movement of local traffic north to Wyandotte. At present there are two lanes of traffic through the S curve on Patricia Road which become three lanes after Patricia Road swings north towards Wyandotte. While Mr. McBride was prepared to agree that the additional lane could be on either side of the street, he thought it would be inappropriate to lose the sidewalk on the east side of Patricia Road because there are a number of occupied buildings there, which are being used for various purposes.

We noted the evidence of Mr. McBride concerning the fact that the widening of Patricia Road would not necessarily extinguish the queueing of trucks. Apparently there are only two scales for use in connection with the truck traffic on the bridge and this is a fixed constraint. However, widening the road adjacent to the ingress would result in two queues of trucks and thereby shorten the overall length of the queue.

In addition there was some discussion in the course of the evidence concerning the probability that the truck queues on Patricia Road may be aggravated by cars entering from Wyandotte Avenue and crossing the lines of truck traffic moving through the truck toll booths in order to merge into the line of automobile traffic moving through the auto toll booth line. It will be recalled that approximately five per cent of traffic does enter the bridge plaza from Wyandotte Avenue. However, there was no resolution of this issue in the evidence.

Mr. W.A. Fraser, a professional architect, was called as a witness by the applicant to describe a proposed redesign of the bridge plaza which he had been instructed to prepare. The

préparer. Le plan principal de l'emplacement, qui a été déposé comme pièce n° 11 montrait les éléments du réaménagement en question. D'après ce plan, toute l'aire du complexe servirait à faciliter la circulation des camions. Copie du plan figure à l'appendice 1. Le plan montre le chemin Patricia élargi d'une voie à partir du coin sud-ouest du complexe jusqu'au point d'entrée sur la limite est du complexe. Comme on l'a déjà noté, ce projet améliorerait considérablement l'efficacité du mouvement des camions à l'entrée en réduisant la file. Comme une partie du trafic de camions en partance du Canada vers les États-Unis doit passer la douane avant de quitter le pays, il est proposé de construire un stationnement au nord de l'entrée du chemin Patricia. Après avoir rempli les formalités douanières nécessaires, les camions qui auront stationné à cet endroit pourront se mêler aux véhicules passant les postes de péage pour camions et s'engager sur le pont. Il est aussi proposé de construire un stationnement en hauteur à l'intention du personnel affecté au pont, puisque l'agrandissement projeté du parc des camions de Douanes Canada occupera le stationnement actuel des employés. Le plan prévoit un immeuble à bureaux à étages dans lequel on compte loger les bureaux des douanes, les agents en douane et une boutique hors douane, ainsi qu'une aire de stationnement attenante.

Les principales améliorations toutefois, se rattachent à l'agrandissement considérable du parc des camions qui arrivent au Canada. M. Fraser a témoigné que le plan de l'emplacement indique une capacité de 146 places de stationnement pour camion. La preuve qu'on nous a présentée montre que les places ont été conçues pour faciliter les manoeuvres des poids lourds. Le quai et les places sont disposés en dents de scie. Cette disposition permet à un camionneur de faire marche arrière dans l'espace de façon à voir le coin arrière gauche de la remorque tout en continuant de vérifier le côté droit de la remorque dans le rétroviseur extérieur pendant la manoeuvre.

La requérante a aussi déposé comme pièce à l'appui un plan principal de rechange qui propose une conception possible du complexe, advenant qu'elle n'obtienne pas le terrain de l'intimée. Ce plan (dont copie est donnée à l'appendice 2), montre la propriété de l'intimée

proposed Master Site Plan which was filed as exhibit CT No. 11 displayed the components of the proposed redesign. The Master Site Plan utilizes the entire plaza to increase the efficiency of truck traffic flows. A copy of the Master Site Plan is attached as Appendix 1. This plan shows Patricia Road being widened by one lane from the south-western corner of the bridge plaza to the point of ingress from Patricia Road on the eastern perimeter of the plaza. As previously noted, this would significantly improve the efficiency of entering truck traffic by reducing the length of the existing truck queue. Since some motor carrier traffic from Canada to the United States requires customs services prior to departure from Canada, it is proposed to construct a parking lot north of the ingress from Patricia Road. Upon completing any necessary customs procedures, trucks which have parked there will be able to proceed into the flow of traffic through the truck toll booths and onto the bridge. It is also proposed to construct a multi-storey parking facility for use by bridge-related personnel, since a proposed greatly expanded truck compound yard for Canada Customs will displace existing employee parking. The design incorporates a multi-storey office complex in which it is proposed to accommodate customs offices, customs brokers and a duty-free shop with associated parking nearby.

The critical improvements, however, are the great increase in area of the truck compound for traffic entering Canada from the United States. Mr. Fraser testified that the Master Site Plan shows a capacity for 146 truck parking spaces. There was evidence before us to show that the parking spaces have been designed to accommodate the operational features of large trucks. The compound dock and the parking spaces provided have a saw-tooth design. The saw-tooth design of parking spaces permits a truck driver to back in the truck in a manner that will allow the driver to see the left back corner of the trailer and which permits, at the same time, continuous examination of the right side of the trailer through the side mirror while reversing.

The applicant also filed, as an exhibit, an interim master plan which illustrates the potential redesign of the bridge plaza in the event that the applicant is unsuccessful in obtaining the respondent's lands. This interim plan, (a copy of which is attached as Appendix

au coin sud-est du chemin Patricia. Le principal avantage de ce terrain est lié à la capacité de garage des camions. Si la requérante ne peut pas l'acquérir et que, par la suite, elle exécute le plan de rechange le nombre de places de stationnement pour camions passera des 146 proposées dans le plan principal à 125. Outre cette perte d'efficacité de l'utilisation des sols, il y aurait forcément des répercussions sur le débit d'écoulement de la circulation. La circulation dans l'enceinte se fera dans le sens contraire des aiguilles d'une montre et, étant donné les restrictions imposées par le terrain de l'intimée, la perte d'efficacité et la difficulté de contrôler la circulation sont évidentes, a déclaré M. Fraser. Toutefois, il a paru que la requérante n'a fait aucune analyse quantitative des répercussions possibles sur la circulation dans le parc à camions si le terrain de l'intimée demeure distinct du complexe du pont. La preuve a montré aussi qu'on pourrait atténuer la perte d'utilisation du terrain adjacent à la limite sud du terrain de l'intimée en aménageant cet espace en stationnement pour petits camions, tels des fourgonnettes. Sur un autre aspect du problème, M. Fraser a déclaré que le maintien du droit de propriété de l'intimée sur son terrain ne gênerait pas nécessairement l'élargissement du chemin Patricia d'une voie. Cependant, comme nous l'avons entendu plus tard dans l'affaire, la Ville de Windsor pourrait ne pas accepter un élargissement de la route qui supprimerait le boulevard adjacent à des édifices occupés, à cause du manque d'espace pour l'installation des services publics qui en résulterait.

M. Roy Lancaster a été appelé à témoigner pour la requérante. M. Lancaster est président-directeur général de la société The Canadian Transit Company et de la compagnie mère, la Detroit International Bridge Company. Il a travaillé pour ces deux compagnies pendant plus de vingt-cinq ans, et en est président-directeur général depuis mars 1967. Il a témoigné que l'actuel complexe du pont, du côté canadien, couvre apparemment entre six acres et demi et sept acres. À Détroit, les abords du pont occupent environ trois acres et demi, auxquels s'ajoute un parc adjacent des douanes américaines, d'une superficie de deux acres et demi. Il a ajouté que la Detroit International Bridge Company collabore actuellement avec les

No. 2), shows the respondent's property in the southeast corner of Patricia Road. The major impact of the respondent's lands is with regard to the capacity of the truck compound yard. In the event that the applicant can not obtain the respondent's lands and therefore, subsequently implements the interim plan design, there will be a reduction of parking spaces for trucks from a proposed 146 spaces on the Master Plan to a proposed 125 on the interim plan. In addition to this loss of efficiency in land utilization there would, of necessity, be a corresponding impact on traffic flow efficiency. Traffic in the compound will be moving in an anti-clockwise motion and, as a result of the constraints imposed by the existence of respondent's lot, Mr. Fraser submitted that the loss of efficiency and the difficulty in policing the traffic is self-evident. However, it appeared that the applicant has not undertaken any quantified analysis of the potential impacts on traffic flows in the truck compound, should the respondent's property remain unconsolidated with the bridge plaza. The evidence also disclosed that the resultant loss of the use of land immediately adjacent to the respondent's southerly boundary could be minimized by developing that space as parking for small trucks such as vans. On another aspect of the problem, Mr. Fraser indicated that the continued title of the respondent to his property would not necessarily interfere with expansion of Patricia Road by an additional lane of traffic. However, as we heard later in the case, it is thought that the City of Windsor may not agree to a road-widening which extinguishes the boulevard adjacent to occupied buildings, because of the resulting lack of space for the installation of utilities.

Mr. Roy Lancaster was called as a witness for the applicant. Mr. Lancaster is President and General Manager of Canadian Transit Company and its American parent company, the Detroit International Bridge Company. Mr. Lancaster has been employed by both companies for more than twenty-five years and has been President and General Manager of the two companies since March of 1967. He testified that the existing bridge plaza on the Canadian side of the border is apparently six and one-half to seven acres in total area. In Detroit, the bridge plaza is approximately three and one-half acres. In addition there is an adjacent U.S. customs compound in Detroit with an area of two and one-half acres. He stated that the Detroit

douanes américaines à Détroit en vue d'accueillir et d'accélérer la circulation dans le complexe du pont du côté américain.

Lorsque M. Clark, son avocat, lui a demandé si la compagnie avait besoin du terrain de l'intimée pour la commodité de l'exploitation du pont du côté canadien, M. Lancaster a répondu par l'affirmative.

M. Lancaster nous a aussi mis au courant des négociations entreprises entre sa compagnie et les propriétaires fonciers avoisinants au cours des ans. Il a déclaré qu'au début des années soixante, l'Université de Windsor s'est ardemment efforcée d'acquérir des terrains et de planifier l'agrandissement de son campus. L'Université a exprimé le désir d'acquérir les terrains situés sur le chemin Patricia. Comme ce secteur était le seul où l'International Bridge Company pouvait agrandir son aire, la compagnie s'inquiétait naturellement des projets de l'Université. Les représentants de l'Université et de la compagnie se sont rencontrés à diverses reprises et en sont arrivés à un arrangement. Pour sa part, la compagnie a convenu de ne plus acquérir de terrains à l'est du chemin Patricia, à condition que l'Université n'agrandisse pas son campus du côté ouest du chemin Patricia adjacent au complexe du pont.

Au cours des années suivantes, la compagnie a approché les propriétaires fonciers résidentiels et leur a fait part de son désir de leur acheter leurs terrains. Petit à petit, elle a acquis dix des onze terrains dont elle avait besoin sur le chemin Patricia. Le seul qu'elle n'a pas pu acheter jusqu'ici est celui qui fait l'objet de la présente affaire.

La preuve de M. Robert Dell, directeur de la firme Dell Brokerage de l'intimée, a exposé ses raisons quant à l'ouverture d'un bureau d'agents en douane sur le terrain du chemin Patricia. Il a expliqué qu'il a monté à Windsor en 1976 une entreprise de courtage en douane qu'il avait installée à la périphérie ouest du complexe du pont, au 711, chemin Huron Church, dans une zone comptant plusieurs bureaux d'agents en douane. Il parait qu'au sein de cette industrie telle qu'elle existe à Windsor, il est indis-

International Bridge Company is currently working with U.S. Customs in Detroit with the object of accommodating and accelerating the movement of traffic through the American bridge plaza.

When asked by his counsel, Mr. Clark, whether or not the company required the respondent's lands in order to accommodate the bridge operation on the Canadian side, Mr. Lancaster answered in the affirmative.

Mr. Lancaster also apprised us of the course of his company's negotiations with neighbouring landholders over the years. He stated that in the early sixties, the University of Windsor became very much involved in securing property and planning for the future development of the campus. The University expressed a desire to obtain the properties located on Patricia Road. Since Patricia Road was the only area where the bridge company could expand its plaza, the company was naturally concerned about the objectives of the University. A number of meetings between the bridge company and the University subsequently occurred with the result that a *modus vivendi* was reached between the two institutions. For its part, the bridge company agreed not to pursue the acquisition of lands on the east side of Patricia Road in return for the agreement of the University to avoid expanding onto the west side of Patricia Road adjacent to the bridge plaza.

Over the ensuing years, the bridge company approached the residential landowners and made known its desire to purchase their properties. Gradually, the bridge company acquired ten of the eleven residential lots on Patricia Road which it required. The only property which it has been hitherto unsuccessful in obtaining is the parcel which is the subject of these proceedings.

The evidence of Mr. Robert Dell, principal of the respondent, Dell Brokerage, concentrated on his reasons for seeking to locate a customs brokerage office on the Patricia Road property. He explained that he began a customs brokerage business in Windsor in 1976 and was originally located near the western perimeter of the bridge plaza, at 711 Huron Church Road, in an area containing several custom brokers' offices. Apparently, within the industry as it exists in Windsor, it is imperative for a customs broker to

pensable qu'un agent en douane ait son bureau à proximité du pont Ambassador afin de faciliter le dédouanement des chargements commerciaux qui entrent au pays et qui en sortent. Cependant, le propriétaire de l'immeuble du chemin Huron Church a décidé de ne pas renouveler le bail de la firme Dell Brokerage. M. Dell a donc dû revoir ses besoins de façon à demeurer compétitif à Windsor. Il s'est alors mis en quête d'un terrain près du pont en vue de l'acheter et d'ainsi obtenir une propriété en propre pour son entreprise. Ses efforts pour acheter un terrain du côté ouest du chemin Huron Church ont été vains mais, en novembre 1984, les propriétaires du n° 785 du chemin Patricia acceptaient son offre de 75 000 $ et le transfert du titre de propriété avait lieu en décembre 1984. C'est à peu près à ce moment-là, ou peu de temps après, que la requérante a réussi à acheter les terrains résidentiels restants du côté ouest du chemin Patricia, à l'exception du terrain de la Dell Brokerage. M. Dell a déclaré qu'il n'était pas au courant des titres de propriété foncière de la requérante dans le secteur jusqu'à ce que son avocat examine le titre des propriétés adjacentes avant la conclusion de l'achat du n° 785 du chemin Patricia.

M. Dell a expliqué qu'il avait eu une longue conversation téléphonique avec M. Lancaster, président de The Canadian Transit Company, le 12 décembre 1984. Au cours de la conversation, M. Lancaster lui a clairement fait part du désir de la compagnie d'acquérir le n° 785 du chemin Patricia. La conversation a eu lieu la veille de l'audience sur le nouveau zonage devant le comité consultatif d'aménagement foncier; elle semble avoir été un effort sincère de la part des deux hommes d'affaires en vue de régler les divergences à l'amiable. De fait, il semble que The Canadian Transit Company ait fait à la firme Dell Brokerage une offre écrite de 78 000 $ pour l'achat du n° 785 du chemin Patricia. M. Dell a déclaré avoir refusé l'offre parce que ses frais d'avocat et ses frais de clôture connexes à l'achat du terrain en 1984 dépassaient le montant que lui offrait The Canadian Transit Company. Plus tard, au cours du contre-interrogatoire par M. Clark, M. Dell a admis que son avocat avait reçu en août 1985 une offre verbale de 100 000 $ de la Canadian Transit Company. Une fois de plus, M. Dell a refusé l'offre pour le motif que la requérante avait acheté pour la somme de 100 000 $ le terrain

be located in close proximity to the Ambassador Bridge in order to facilitate customs clearance of commercial shipments, both inbound and outbound. However, the landlord at the Huron Church Road address elected not to renew its lease to Dell Brokerage which caused Mr. Dell to review his requirements in order to remain competitive within his industry in Windsor. As a result he embarked upon a search for property near the bridge which he could purchase and thereby obtain security of tenure for his commercial enterprise. He was unsuccessful in his attempts to purchase property on the west side of Huron Church Road, but in November of 1984, his offer of $75,000.00 to the owners of 785 Patricia Road was accepted and the actual transfer of title took place in December, 1984. It was about this time, or shortly thereafter, that the applicant was successful in purchasing the remaining residential properties along the west side of Patricia Road with the exception of the Dell Brokerage property. Mr. Dell stated that he was not aware of the landholdings of the applicant in the area until his solicitor reviewed the title of adjacent properties prior to the consummation of the purchase of 785 Patricia Road.

Mr. Dell stated that he had a lengthy telephone conversation with Mr. Lancaster, the President of Canadian Transit Company, on December 12, 1984, at which time Mr. Lancaster made plain the desires of the bridge company with respect to obtaining 785 Patricia Road. This conversation occurred on the eve of the rezoning hearing before the PAC and appears to have been a sincere attempt by two businessmen to settle differences in an amicable fashion. In fact it seems that a written offer was subsequently made to Dell Brokerage by Canadian Transit for the purchase of 785 Patricia Road for a price of $78,000.00. Mr. Dell stated that he refused the offer because his legal and associated closing costs upon purchasing the property in 1984 ultimately exceeded the amount which Canadian Transit was offering. Later under cross-examination by Mr. Clark, Mr. Dell admitted that a verbal offer of $100,000.00 from Canadian Transit was received by his solicitor in August 1985. Again, however, Mr. Dell refused the offer on the ground that the neighbouring property, which he stated was considerably smaller in area than his property, had been purchased for

avoisinant qui, selon lui, était considérablement plus petit que le sien. M. Dell a laissé entendre que la requérante aurait dû offrir 125 000 $ pour le terrain en question. Il a toutefois admis qu'il n'a pas fait de contre-offre, expliquant qu'il ne s'agissait pas vraiment d'une question d'argent, mais plutôt d'une question de commodité. M. Dell a déclaré qu'au cours des dix dernières années, l'industrie du courtage en douane à Windsor est passée de treize firmes à trente-trois firmes, et que l'impératif d'établir une telle entreprise à proximité du complexe du pont pour accommoder les camionneurs, conjuguée à la rareté d'espace commercial pour ouvrir des bureaux de courtage à proximité, ont influencé sa décision d'acheter plutôt que de louer. Il a ajouté que, vu la rareté de l'espace dans le secteur, il a, en attendant de pouvoir utiliser le terrain en question pour un bureau de courtage en douane, sous-loué d'une autre firme un espace qu'il a décrit comme étant une sorte de "placard" dans le sous-sol d'un immeuble commercial. Il n'y a de place que pour une personne de son personnel dans ce bureau provisoire. À un certain moment, avant de sous-louer cet espace, il a dû envoyer un employé au pont à partir de son bureau du centre-ville qui s'occupe du trafic dans le tunnel, chaque fois qu'un client se présentait au pont avec un chargement. M. Dell a dit penser que sa décision d'acquérir un terrain était une bonne décision commerciale puisqu'elle élimine les risques de non-renouvellement d'un bail commercial.

Au cours de la présentation de la preuve et du contre-interrogatoire, on a discuté de la possibilité de construire à proximité du pont de l'espace commercial supplémentaire convenant aux agents en douane. On a mentionné une proposition de l'Université visant la construction de locaux à bureaux sur son terrain situé au coin de la rue Mill et du chemin Huron Church. On a aussi mentionné un autre espace au coin de l'avenue Wyandotte et du chemin Patricia. Il y a aussi la proposition de la requérante de construire une tour à bureaux dans le cadre du réaménagement du complexe du pont. Cependant, rien dans la preuve ne montre qu'une des propositions a émergé des étapes de conception ou de planification.

Pour ce qui est des difficultés actuelles de zonage, M. Dell a maintenu que le nouveau règlement de zonage de toute la ville, que le conseil municipal a adopté mais que la

$100,000.00 by the applicant. Mr. Dell suggested that the applicant should have offered $125,000.00 for the subject property. However, he admitted that he did not make a counter-offer, stating that it was not really a question of money, but rather a question of accommodation. Mr. Dell stated that in the past ten years the customs brokerage industry in Windsor has expanded from thirteen to thirty-three firms and that the imperative need to locate such a firm in close proximity to the bridge plaza, in order to accommodate the truck drivers, and the scarcity of commercial space for brokers' offices in the vicinity has influenced his decision to purchase property, rather than attempt to lease. In addition, as a result of the scarcity of space in the area, he testified that, as an interim expedient until the subject lands can be put to use as a customs brokerage office, he has sublet space from another firm which space he described as "closet-like", in the basement of a commercial building. There is room for only one person from his staff at this temporary office. At one point, prior to obtaining that space he was forced to dispatch one of his staff to the bridge from his downtown office, which serves tunnel traffic, each time a customer arrived at the bridge with a truckload of goods. Mr. Dell said that he felt that his decision to own property was a good business decision since it avoided the possibility of a non-renewal of a commercial lease.

During the course of his evidence and cross-examination, there was some discussion concerning the possibility of additional commercial space, suitable for use by customs brokers, being constructed in the vicinity of the bridge. Reference was made to a proposal by the University to construct office space on its property at Mill Street and Huron Church Road. There was also a reference to additional space near Wyandotte Avenue and Patricia Road. In addition, there is the proposal by the applicant to construct an office tower as part of the design of the bridge plaza. However, none of this evidence showed that any of these proposals have emerged yet from the conceptual or planning stages.

Insofar as the present zoning difficulties are concerned, Mr. Dell maintained that the new city-wide zoning bylaw which has been enacted by City Council, but which must obtain the

Commission des affaires municipales de l'Ontario doit approuver, lui permettra d'établir un bureau de courtage en douane à cet endroit.

Questions de droit

Au début de l'audience, nous avons entendu la preuve de M. J. Smeeton, arpenteur de l'Ontario, au sujet des dimensions du complexe du pont. Il a déclaré qu'il avait rapporté à l'échelle la distance entre la limite ouest du complexe au coin sud-ouest des terrains de l'intimée et constaté qu'elle était de cinq cent cinq pieds environ à l'échelle. Le témoin a cependant expliqué que, si l'on devait prendre la mesure le long du côté est du chemin Patricia, vers le sud jusqu'à la limite sud du terrain de l'intimée, la distance serait inférieure à cinq cents pieds. Le témoignage a soulevé bien sûr la question de savoir si la requête à l'étude était présentée à bon droit devant la Commission, à cause du pouvoir conféré par l'article 140 de la *Loi sur les chemins de fer* qui dit ceci:

> 140. Les terrains qui peuvent être pris sans le consentement du propriétaire ne doivent pas, sauf les dispositions de l'article 141, dépasser,
>
> a) pour l'emplacement de la voie, cent pieds de largeur, excepté aux endroits où le niveau des rails est ou doit se trouver à plus de cinq pieds au-dessus ou au-dessous de la surface des terrains adjacents, alors que la compagnie peut prendre un surcroît de largeur de terrain suffisant pour le talus et les fossés latéraux;
>
> b) pour les gares ou stations, dépôts et terrains de remisage, avec les hangars à marchandises, entrepôts, quais, élévateurs et autres constructions servant au trafic qui s'y fait, un mille de longueur sur cinq cents pieds de largeur, y compris la largeur de l'emplacement de la voie.

Un échange de communication entre la Commission et M. Charles J. Clark, c.r., a permis d'élucider la question de la façon suivante:

approval of the OMB, will permit him to establish a customs broker's office at this location.

Legal Issues

At the commencement of the hearing we heard evidence from Mr. J. Smeeton, an Ontario Land Surveyor, concerning the dimensions of the bridge plaza. He testified that he had scaled the distance from the western boundary of the plaza over to the southwestern corner of the respondent's lands and found the distance to be approximately five hundred and five feet scaled distance. However, the witness also illustrated that if a measurement were to be taken along the east side of Patricia Road southerly to the south boundary of the respondent's property the distance would be less than five hundred feet. This, of course, raised the question of whether or not this application was properly constituted before the Commission because of the power conferred by section 140 of the *Railway Act* which states as follows:

> 140. The lands that may be taken without the consent of the owner shall not, subject to section 141 exceed
>
> (a) for the right-of-way, one hundred feet in breadth, except in places where the rail level is or is proposed to be more than five feet above or below the surface of the adjacent lands, when such additional width may be taken as shall suffice to accommodate the slope and side ditches, or
>
> (b) for stations, depots and yards, with the freight sheds, warehouses, wharfs, elevators and other structures for the accommodation of traffic incidental thereto, one mile in length by five hundred feet in breadth, including the width of the right of way.

The issue was elucidated in an exchange between the Commission and Mr. Charles J. Clark, Q.C. as follows:

Le commissaire Lambert:

> Bon, si la distance est inférieure à cinq cents pieds, la procédure en cause est-elle nécessaire à votre avis?

M. Clark:

> Eh bien, j'éprouve de la difficulté à ce sujet, parce que nous essayons par analogie de faire du pont un chemin de fer. Selon la loi, dans le cas d'un chemin de fer, vous aviez cent pieds pour l'emprise, puis vous aviez encore quatre cents pieds pour vos immeubles et terrains de remisage complémentaires, et ainsi de suite. Si vous deviez déposer une requête aux termes de l'article 141 et que les terrains que vous vous efforciez d'acquérir mesuraient plus de cinq cents pieds - ce n'est pas exactement ce que l'article dit - vous deviez alors obtenir une permission.
>
> Dans le cas qui nous occupe, le problème est le suivant: j'essaie, en ce qui concerne l'intimée, de donner l'interprétation la plus libérale de la distance qui serait comme nous l'avons indiqué, supérieure à cinq cents pieds.
>
> Si nous prenons l'autre mesure à la limite est du chemin Patricia, la distance est inférieure à cinq cents pieds.

Un peu plus tard au cours de la procédure, une discussion a eu lieu au sujet de l'application possible des dispositions du paragraphe 140a) de la *Loi*, vu que le tablier du pont commençant au complexe se trouve considérablement au-dessus de la surface. M. Clark n'a nullement contesté, au cours de la procédure, l'applicabilité de l'article 141 aux faits dans la présente affaire. Nous désirons dire que nous croyons que M. Clark a parfaitement agi en se rapportant aux dispositions de l'article 141 de la *Loi* et en nous présentant cette requête pour examen, malgré que la question n'ait pas été déposée pour que nous rendions une décision sur le sujet.

La question ayant été soulevée, toutefois, nous formulons les remarques suivantes sur l'interdépendance entre les articles 140 et 141 de la *Loi* dans le présent contexte. Pour ce qui est de l'applicabilité du paragraphe 140a) de la *Loi*

Commissioner Lambert:

> Well, would you explain to me, if that distance is less than five hundred feet are these proceedings necessary?

Mr. Clark:

> Well, I have a problem with that, because we are trying to, by analogy, make the bridge a railway, and the way the *Act* reads for a railway you had a hundred feet for your right of way; then you had another four hundred feet for your ancillary buildings and yards, and so forth, and if you were going to apply under 141, if the lands you sought to acquire were beyond the five hundred feet - that's not exactly what the section says - then you had to get leave.
>
> Now, the problem here is that I am trying to give it the most generous interpretation as far as the respondent is concerned, and that would be the distance that we have indicated over five hundred feet.
>
> If we took the other measurement which is at the east limit along Patricia Road, it is under the five hundred feet.

There was an additional discussion at a later stage of the proceedings concerning the possible application of section 140(a) of the *Act* because of the fact that the bridge apron commencing on the plaza rises considerably from the surface. At no time during the course of the proceeding did Mr. Clark challenge the applicability of section 141 on the facts of this case. He did however put forth his evidence for our benefit. Although the matter was not put before us for a ruling on the subject, we desire to state our belief that it was entirely appropriate for Mr. Clark to rely upon the provisions of section 141 of the *Act* and bring this application before us for our consideration.

However, since the point has been raised before us, we offer the following comments on the interrelationship of sections 140 and 141 of the *Act* in this context. As to the applicability of section 140(a) of the *Railway Act*, apart from the

sur les chemins de fer, à part le fait qu'il semble viser précisément une voie de chemin de fer (que la compagnie n'est pas autorisée à poser sur son pont en vertu de la loi spéciale), le paragraphe en question semble se rapporter uniquement à l'emprise par opposition aux installations terminales. Même si l'on éprouve de la difficulté à marier les dispositions législatives relatives au pont et la *Loi sur les chemins de fer*, la preuve devant nous semble conforme à l'idée générale que le complexe du pont et ses installations sont analogues aux installations terminales d'une compagnie de chemin de fer et, dans cet esprit, les terrains de l'intimée sont nécessaires pour les besoins du terminal et non pas de l'emprise. Par conséquent, le paragraphe 140a) ne s'appliquerait pas aux circonstances uniques de la présente affaire.

Sur le point crucial de l'applicabilité du paragraphe 140b) de la *Loi sur les chemins de fer*, il est, là encore, difficile de marier une loi spéciale relative à un pont aux dispositions générales de la *Loi sur les chemins de fer*. Si l'on prend les mesures d'une façon, le paragraphe 140b) ne s'applique pas; pourtant, de l'autre façon, il peut s'appliquer. En examinant une telle question, il faut se rappeler le principe de droit de l'interprétation des lois qui s'applique chaque fois que les droits individuels sont dérangés. Dans l'affaire *A.G. for Canada c. Hallett and Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 à 450 (P.C.), Lord Radcliffe a décidé ainsi:

> Il est juste de dire qu'il y a un principe général bien connu voulant que les lois qui empiètent sur les droits du sujet, que ce soit une personne ou un bien, sont assujetties à une construction "stricte". On peut démontrer que la plupart des règlements arrivent à un tel empiétement d'une façon ou d'une autre, et le principe général ne signifie rien de plus; lorsque la conséquence d'une certaine mesure est concluante ou ambiguë, le tribunal peut alors pencher pour une interprétation qui laisse les droits individuels intacts.

M. Clark nous a expliqué que, en résolvant la question dans son esprit, il avait considéré la disposition du pont, avait fait une analogie avec un chemin de fer et que, en fin de compte, il avait décidé qu'il devrait déposer la requête au nom de

fact that it appears to be specifically directed to a rail track, (which the bridge company does have the authority to lay over its bridge by virtue of the special act), the subsection in question seems to be directed at the right of way alone as contrasted with terminal facilities. Although there is difficulty in trying to marry the bridge statutes with the *Railway Act*, the evidence before us appears congruent with the concept that the bridge plaza and its facilities are analagous to the terminal facilities of a railway company and, as such, the lands of the respondent are required for terminal purposes and not for right of way. Hence, subsection 140(a) would have no application to the unique circumstances of this case.

On the more crucial issue of the applicability of subsection 140(b) of the *Railway Act* there is again the difficulty of attempting to marry a special act regarding a bridge with the general provisions of the *Railway Act*. If a measurement is taken in one manner, subsection 140(b) is inapplicable, yet taken in another way it may be applicable. In examining such an issue it is important to recall the legal principle of interpreting statutes which applies whenever private rights are being disturbed. In *A.G. for Canada v. Hallett and Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 at 450 (P.C.), Lord Radcliffe stated the rule thus:

> It is fair to say that there is a well-known general principle that statutes which encroach upon the rights of the subject, whether as regards person or property, are subject to a "strict" construction. Most statutes can be shown to achieve such an encroachment in some form or another, and the general principle means no more than that, where the impact of some enactment is inconclusive or ambiguous, the Court may then properly lean in favour of an interpretation that leaves private rights undisturbed.

Mr. Clark explained to us that in resolving the issue in his own mind he looked at the layout of the bridge itself, analogized it to a railway and in the result found that he should bring forward this application on behalf of his client. His

son client. Sa façon de procéder nous paraît appropriée et conforme à la loi à ce sujet.

Pour ce qui est des mérites de la requête, nous avons examiné attentivement les limites du pouvoir discrétionnaire que nous confère l'article 141 de la *Loi sur les chemins de fer*. Il semble qu'il y a un manque de jugements absolus en rapport avec cet article, et toutes les décisions de la Commission rendues en vertu de l'article antérieur datent d'avant la Grande Guerre. De toutes ces causes, deux valent peut-être la peine d'être mentionnées dans le cadre de la présente affaire. Dans le cas de la *Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique* c. *Les propriétaires fonciers de Coquitlam* (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C), Canadien Pacifique avait tenté d'acquérir d'autres terrains à Coquitlam (Colombie-Britannique) en vue d'agrandir ses installations terminales dans la région du Grand Vancouver. Lorsque le commissaire en chef Mabee a rendu sa décision à l'égard de la requérante, il a déclaré que, pour réussir dans une telle entreprise, la compagnie de chemin de fer devait montrer qu'elle agissait de bonne foi pour la commodité du public. En appliquant cette décision à la présente affaire, nous avons constaté que la requérante s'était conformée aux conditions de la loi et que la requête avait été déposée de bonne foi pour répondre aux besoins des véhicules qui franchissent le pont.

Dans l'*affaire du District de Burnt, Toronto* (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.), la compagnie de chemin de fer du Grand-Tronc avait déposé une requête pour prendre d'autres terrains dans Toronto en vue d'y construire une gare Union. En 1904, un incendie avait détruit un quartier de la ville situé entre les rues Front et Wellington, près des rues Day et Lorne. Avant que le district puisse étre reconstruit, la compagnie du Grand-Tronc a cherché à prendre le terrain situé entre la rue Front et l'Esplanade, de la rue Yonge jusqu'à la rue York, pour donner plus de commodité au public et améliorer son service. (La présente gare Union en occupe l'emplacement aujourd'hui.). On a soulevé un point litigieux dans l'affaire, à savoir si la Commission devrait ou non prendre en considération la demande future par rapport à la demande présente de trafic. Le commissaire en chef Killam a déclaré (p. 295):

manner of proceeding appears to us to be appropriate and congruent with the law on this subject.

Insofar as the merits of this application are concerned, we have considered carefully the ambit of our discretion under section 141 of the *Railway Act*. It appears that there is a dearth of decided judgements under this section and all of the Board decisions under the predecessor of this section predate the Great War. Of those cases, two are perhaps worthy of mention in the context of this case. In *Canadian Pacific Ry. Co.* v. *Coquitlam Landowners* (1911), 13 C.R.C. 25 (B.R.C.) the Canadian Pacific sought additional lands in Coquitlam, British Columbia for the purpose of expanding its terminal facilities in the Greater Vancouver area. In rendering judgement for the applicant, Chief Commissioner Mabee stated that in order to succeed in such an application the railway must be shown to be acting *bona fide* for the purposes of accommodating the public. In applying that judgement to the facts of this case we have found that the applicant has complied with the requisites of the statute and that this application is one that has been made *bona fide* for the purposes of accommodating traffic availing itself of the bridge facilities.

In the *Burnt District Case, Toronto* (1905), 4 C.R.C. 290 (B.R.C.) the Grand Trunk Railway Company brought an application to take additional lands in Toronto for the purposes of constructing a Union Station. In 1904 a fire had destroyed a section of Toronto located between Front and Wellington Streets near Bay and Lorne Streets. Before the district could be rebuilt, the Grand Trunk sought to take the land lying between Front Street and the Esplanade, extending from Yonge Street to York Street for the convenient accommodation of the public and the traffic of the railway. (The site is today occupied by the present Union Station). An issue arose in the case concerning the question of whether the Board should consider future as opposed to present traffic demand. Chief Commissioner Killam stated (p. 295):

Vu le genre de la requête, c'est la circulation future et la commodité future qu'il faut surtout prendre en considération. La circulation et la commodité présentes ne servent que de base à l'examen.

Nous avons gardé à l'esprit le principe énoncé par le commissaire en chef dans cette affaire.

Analyse et conclusions

Nous avons examiné attentivement la preuve et l'argumentation qu'on nous a soumises. La preuve a montré que le point en litige ici engage deux entreprises commerciales de secteurs apparentés, qui ont toutes les deux des objectifs concurrentiels dans la présente affaire. De plus, ces entreprises s'occupent d'affaires importantes pour le commerce extérieur de notre pays. Si l'on tient compte de la circulation passant par le pont, les tunnels et les voies d'eau, Windsor est la porte d'entrée la plus active du pays. Les installations fournies au pont sont importantes pour les voies de communication extérieures du Canada. Au cours des années, la circulation des camions sur le pont s'est beaucoup accrue, et s'est répercutée sur l'efficacité des opérations terminales centrées au complexe du pont. La déréglementation économique aux États-Unis, surtout, a causé un accroissement considérable du trafic des camions entrant au Canada par le pont Ambassador. Il en a résulté un encombrement intolérable du complexe et du pont même à cause du grand nombre de camions s'efforçant de passer en douane et de partir vers leur destination. Le complexe occupe presque tout le terrain compris dans le quadrilatère où il se trouve. Les seuls lots qui n'en font pas partie sont le terrain de l'intimée et le cimetière de la paroisse Assumption. Le complexe du pont est bordé au nord et à l'ouest par des artères principales, et au sud par la ligne principale de la Essex Terminal Railway. À l'est, on trouve le chemin Patricia, et à l'est de celui-ci, les quartiers résidentiels que la compagnie a cédés, tacitement du moins, à l'Université de Windsor. Il ne reste donc plus à la compagnie qu'à aménager un centre terminal plus efficace pour faire face au flot de circulation actuel. Il paraît évident que cette solution profitera éventuellement au public en réduisant les retards accusés par les véhicules commerciaux et privés au pont.

Upon an application of this kind it is future traffic and future accommodation that has particularly to be taken into consideration. The existing traffic and the existing accommodation serve only as bases for consideration.

We have borne in mind the principle articulated by the Chief Commissioner in that case.

Analysis and Conclusions

We have carefully considered the evidence and argument that has been submitted to us. The evidence illustrated that the issue here involves two commercial enterprises in related industries, both of which possess competing business objectives, insofar as this matter is concerned. Furthermore, both of these enterprises are engaged in businesses which are important to our nation's export trade and commerce. With its combination of bridge, tunnels and water-borne traffic, the City of Windsor is the nation's busiest port of entry. As such the facilities provided by the bridge are important for Canada's external lines of communication. Over the passage of years motor carrier traffic over the bridge has increased substantially, with a concomitant impact on the efficiency of the terminal operations centered on the bridge plaza. In particular, economic deregulation in the United States has considerably increased motor carrier traffic entering Canada over the Ambassador Bridge. The result has been congestion of the bridge plaza and the bridge itself to an intolerable degree, caused by the large volume of trucks attempting to clear customs and proceed to their destinations. However, the bridge plaza occupies almost all of the land contained in the city block in which it is situated. The only parcels outside of its control are the subject land of the respondent and the Assumption Parish cemetary. The plaza is bordered on the north and west by major street arteries and on the south by the main line of the Essex Terminal Railway. To the east lies Patricia Road and east of that road are residential districts which the bridge company has, at least tacitly, foregone in the favour of the University of Windsor. Thus the bridge company is essentially left with the option of developing a more efficient terminal operation in order to accommodate the demands of contemporary traffic volumes. It seems clear that the

Elle profitera aussi au gouvernement fédéral en permettant l'agrandissement des installations destinées aux activités de Douanes Canada. Enfin, le réaménagement du complexe du pont bénéficiera à la requérante en abrégeant les retards de circulation, et encouragera ainsi une plus grande utilisation du pont. Nous sommes d'avis d'appuyer l'aménagement d'une installation de transport plus efficace, à cause des grands avantages qui en découleront.

eventual development of a more efficient terminal operation will benefit the public by reducing delays to commercial and private traffic at the bridge, and will benefit the Federal Government by allowing for expansion of existing facilities to support the operations of Canada Customs. Finally, redesign of the bridge plaza will benefit the applicant by reducing traffic delays and thereby encourage increased use of the bridge. The development of a more effective transportation facility is to be encouraged, in our view, because of the resulting widespread benefits.

Là n'est pas le seul aspect de l'affaire, cependant. L'intimée a démontré les très grandes difficultés auxquelles son entreprise a fait face pour servir ses clients au pont. Les difficultés éprouvées par Dell Brokerage semblent montrer un manque réel et continuel d'espace commercial dans la zone adjacente au pont. La zone située dans le voisinage immédiat du pont au nord et au sud du complexe sert à des usages institutionnels et industriels, tandis qu'à l'est du complexe, des terrains à usage résidentiel sont, semble-t-il, destinés à une utilisation institutionnelle par l'Université. Pour le moment, le seul espace commercial convenable pour les agents en douane se trouve à l'ouest du complexe du pont, du côté est du chemin Huron Church. L'intimée a fait part de ses difficultés à conserver de l'espace et à se réinstaller dans cette zone. Le manque d'espace commercial disponible dans ce secteur a conduit à une incertitude en matière de garantie de possession, laquelle a exercé une forte pression sur la capacité de Dell Brokerage à faire concurrence dans ce qui a été décrit comme une industrie très compétitive à Windsor.

That is not the only aspect of this matter however. The respondent demonstrated the very great difficulties that its enterprise has faced in attempting to service its customers at the bridge location. The difficulties encountered by Dell Brokerage seem to reflect a real and continuing lack of suitable commercial space in the area adjacent to the bridge. The area in the immediate vicinity of the bridge north and south of the plaza sustains institutional and industrial uses while to the east of the bridge plaza are residential uses slated, it appears, for eventual institutional (University) use. It is only west of the bridge plaza on the east side of Huron Church Road that suitable commercial space now exists for customs brokers. The respondent provided evidence of its difficulties in keeping space and relocating within this area. The lack of available commercial space in this district has led to insecurity of tenure with a resulting severe strain on the ability of Dell Brokerage to compete in what was described as being a very competitive industry in Windsor.

L'affaire présente donc un réel dilemne. La requérante demande le plus de terrain qu'il est possible d'obtenir afin de réaménager le complexe du pont pour la commodité de la circulation actuelle. D'un autre côté, l'intimée a besoin d'un espace commercial à proximité du pont en vue de desservir les transporteurs routiers. Nous avons eu la chance dans cette affaire d'entendre les témoignages des dirigeants en chef des deux compagnies. Nous croyons que ce sont deux hommes d'affaires sérieux et que seules les circonstances les ont obligés à s'affronter.

This case therefore presents a real dilemma. The applicant requires as much land as it is possible to obtain in order to redesign the bridge plaza to accommodate present traffic. On the other hand, the respondent requires commercial space in close proximity to the bridge in order to serve the motor carriers who avail of its services. We were fortunate in this case in having an opportunity to listen to the testimony of the chief executives of both companies. We believe that both are reasonable businessmen and that only the circumstances of their affairs have forced them into this confrontation.

Nous avons apporté beaucoup d'attention à l'affaire avant d'en arriver à une conclusion. Nous avons tenu compte du fait que la Ville de Windsor a adopté un réglement de zonage de toute la ville pour mettre en oeuvre certaines politiques d'utilisation des sols. Ce nouveau règlement permettra l'établissement d'une firme de courtage en douane sur les terrains en question, mais la Commission des affaires municipales doit d'abord l'approuver. Dans l'intervalle, le conseil municipal l'a apparemment appliqué comme politique dans des situations où il est question de permis de construction. On ne peut régler la question du zonage à cause des procédures en cours au sujet du nouveau réglement de zonage de toute la ville. Nous sommes incapables néanmoins de conclure que l'intimée a été privée de l'utilisation de son terrain par les lois de planification de l'utilisation des terrains appliquées dans la ville de Windsor. Le terrain en question semble être bien situé pour permettre à l'intimée d'exercer sa profession de courtier en douane avec une certaine garantie de possession. L'ouverture d'un bureau de courtage en douane à cet endroit aurait des répercussions non négligeables sur le projet de réaménagement du complexe du pont. La preuve a toutefois montré qu'il serait possible d'élargir le chemin Patricia et d'atténuer ainsi dans une certaine mesure les problèmes liés à la filée de camions à cet endroit. Pour ce qui est du complexe même, si le terrain de l'intimée n'y est pas rattaché, l'efficacité optimale du plan principal de l'emplacement s'en trouvera réduite. Toutefois, même la mise en oeuvre du plan de rechange pour l'emplacement serait une amélioration considérable dans la situation présente. À notre avis, la baisse d'efficacité proviendra surtout du nombre moins grand de places de stationnement qui serait de 125 au lieu de 146 selon le plan principal. Là encore, une preuve montrait qu'on pourrait pallier ce désavantage en aménageant un certain nombre de places de stationnement pour les camionnettes et les fourgonnettes, le long de la limite sud du terrain de l'intimée, à l'endroit où le plan de rechange prévoyait un espace libre. De plus, bien que la possession permanente du terrain en cause par l'intimée puisse nuire au débit efficace de la circulation dans le complexe du pont dans le voisinage immédiat du terrain, la preuve de la requérante à cet égard ne donnait aucun chiffre. On nous a plutôt informés que les conclusions relatives aux répercussions sur la circulation étaient fondées sur une analyse comparative des

We have devoted considerable thought to this case before reaching a conclusion. In doing so we have taken note of the fact that the City of Windsor has enacted a comprehensive zoning bylaw to put into effect certain land-use policies. The new city zoning bylaw will permit the existence of a customs brokerage on the subject lands. This bylaw must be approved by the OMB before it becomes fully effective. However, pending approval of the zoning bylaw, the city government has apparently been applying it as an expression of policy in situations involving matters such as building permits. The situation involving the zoning of the property remains unresolved because of the proceedings now underway in respect of the new city-wide zoning bylaw. Nevertheless, we are unable to find that the respondent has at this time been deprived of the use of its land by the land-use planning laws applied in the City of Windsor. The subject lands appear to be suitably located to allow the respondent to carry on its profession of customs brokerage with some degree of security of tenure. The impact of a customs brokerage use at this location on the proposed redesign of the bridge plaza would not be negligible. However, the evidence showed that it would still be possible to widen Patricia Road, thus mitigating to some degree the problems associated with the queueing of trucks at this location. Insofar as the plaza itself is concerned, non-consolidation of the respondent's property with the bridge plaza would reduce the optimum efficiencies of the Master Site Plan, but even the implementation of the Interim Site Plan would be a very considerable improvement over the existing situation. In our view the larger impact on efficiency will result from a loss of desired parking spaces, which was said to be 125 under the Interim Plan, rather than 146 as was proposed under the Master Site Plan. Even then, however, there was some evidence to show that this loss of efficiency could be mitigated by developing some parking spaces for small trucks and vans immediately adjacent to the southern boundary of the respondent's lands, in the location where the Interim Site Plan proposed an open area. In addition, although the continued retention of the subject lands by the respondent may affect the efficiency of traffic flows on the bridge plaza in the immediate area around the subject lands, the applicant's evidence on this subject was not in the form of quantified data. Rather, we were advised that conclusions concerning the impact on traffic

plans principal et de rechange. Tout en étant d'accord sur la suggestion que la circulation serait ralentie par le terrain de l'intimée selon le plan de rechange, nous ne pouvons en arriver à aucune conclusion quant à l'importance des conséquences qui résulteraient, vu l'absence de toutes données quantitatives sur le nombre relatif de véhicules. Nous devons conclure que la conservation du terrain par l'intimée n'aura aucune conséquence insurmontable sur l'élargissement du chemin Patricia et sur l'amélioration escomptée de l'écoulement de la circulation. Il y aura probablement une incidence quelconque sur la circulation dans le complexe du pont, et une conséquence réelle sur l'efficacité, en ce sens que vingt et une places destinées aux poids lourds seront supprimées si l'on adopte le plan de rechange. Il faut prendre en considération les contraintes rigoureuses et les désavantages imposés à l'intimée par le manque d'espace commercial, aux abords du pont, d'où il peut satisfaire aux besoins de ses clients. Cela revient à dire que, à long terme, l'incapacité de l'intimée à obtenir un espace commercial convenable aura sur son entreprise des répercussions disproportionnées par rapport à celles que la compagnie pourrait éprouver à cause de l'impossibilité d'amalgamer son terrain à celui de l'intimée. Pour toutes ces raisons, nous avons conclu qu'il serait inapproprié d'autoriser la prise du terrain de l'intimée sans son consentement. Nous refusons donc l'autorisation demandée.

Avant de conclure cette affaire, nous pensons devoir dire que, si le règlement de zonage refuse à l'intimée l'usage du terrain en cause et que, par la suite, ce terrain est utilisé à des fins commerciales, c'est-à-dire des logements résidentiels à loyer, cela pourrait constituer un changement suffisant dans le contexte des faits de la présente décision pour permettre à la requérante de demander à la Commission d'effectuer une nouvelle analyse des circonstances.

flows were based on a comparative analysis of the Master Site Plan and the Interim Site Plan. While we might concur in the suggestion that traffic flows will be constrained by the presence of the respondent's lands under the Interim Site Plan, we are unable to make any findings concerning the degree of impact that would result, in the absence of any attempt at quantifying the relative traffic efficiencies. We are left with the conclusion that retention by the respondent of its property will have no insurmountable impact on the widening of Patricia Road and the resulting improvements to traffic flow; there would be a probable, but unquantified impact on traffic flows in the compound on the bridge plaza itself and a real impact on efficiency in that twenty-one parking spaces for large trucks will be foregone by the implementation of the Interim Site Plan in lieu of the Master Site Plan. Against this must be balanced the severe constraints and disadvantages imposed on the respondent through the lack of suitable commercial space in the vicinity of the bridge from which it can serve the needs of its customers. In the long run, the inability of the respondent to obtain suitable commercial space will have an impact on its enterprise that is disproportionate to any impact the bridge company may suffer through inability to consolidate the respondent's land with its own. For all of these reasons we have concluded that it would not be appropriate to grant leave to take the lands of the respondent without its consent and, accordingly, leave is refused.

Before concluding this matter we think that we should state that if the respondent is ultimately denied the use of this land in the zoning proceedings, and thereafter the property is put to some different commercial use, such as the provision of residential rental accommodation, that might constitute a sufficient change in the factual context of this decision so as to warrant the applicant to seek a further analysis of the circumstances by the Commission.

Relative à la requête présentée par le ministère de la Voirie et des Transports de la province du Manitoba, ci-après désigné "le requérant", en vue d'obtenir

a) l'autorisation de construire les approches de la route du croisement, et

b) l'autorisation de construire la surface du croisement

au croisement du chemin provincial n° 304 et de l'emprise et de la voie ferrée de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, ci-après désignée "la compagnie ferroviaire", au nord de la section 11, canton 17, rang 8, à l'est du méridien principal, dans le district du gouvernement local d'Alexander, dans la province du Manitoba, au point milliaire 55,7 de la subdivision Pine Falls, comme il est indiqué sur le plan n° 6252 daté le 9 octobre 1985, versé au dossier n° 26744.1628 de la Commission.

Répertorié: Manitoba (ministère de la Voirie et des Transports) (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.M. McDonough et B.R. Wolfe.

Ordonnance n° : WDR 1986-00279
Date de l'ordonnance: le 29 octobre 1986
Dossier n° : 26744.1628

Transport par chemin de fer - Réserve de route non ouverte - Transfert des droits d'ancienneté - Partie en second.

Suite au dépôt de la présente requête par le ministère de la Voirie et des Transports de la province du Manitoba (ci-après requérante), la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) a soutenu qu'à titre de "partie en second", elle ne devait pas être responsable des frais de construction et d'entretien futurs de la route sise à l'extérieur de la réserve de la route originale sur la propriété ferroviaire à l'intérieur des limites de la nouvelle réserve de la route.

Décision: *Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a reconnu que la présente requête soulevait deux questions principales. À la première, il a répondu qu'en l'absence de*

In the matter of the application of the Department of Highways and Transportation of the Province of Manitoba, hereinafter called the "applicant", for authority to

(a) construct the highway approaches of the crossing; and

(b) construct the crossing surface

of Provincial Road No. 304 where it crosses at grade the right of way and track of the Canadian National Railway Company, hereinafter called the "Railway", north of Section 11 Township 17, Range 8, east of the Principal Meridian, in the Local Government District of Alexander, in the Province of Manitoba, at mileage 55.7 Pine Falls Subdivision, as shown on Plan No. 6252 dated October 9, 1985 on file with the Commission under File No. 26744.1628.

Indexed as: Manitoba (Department of Highways and Transportation) (Re)

Railway Transport Committee: J.M. McDonough and B.R. Wolfe.

Order No.: WDR 1986-00279
Date of Order: October 29, 1986
File No.: 26744.1628

Railway Transport - Unopened senior road allowance - Transfer of seniority - Junior party.

Following the above-referenced application by the Manitoba Highways Department, the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) contended that as a junior party, it was not responsible for the costs of construction and future maintenance of the roadway located outside the original road allowance on railway property within the confines of the new road allowance.

Decision: *The Railway Transport Committee (hereinafter Committee) conceded that there were two main issues to be discussed. Firstly, the Committee stated that there were no special*

circonstances spéciales, le principe énoncé dans Department of Northern Development for Ontario c. CNR *devait s'appliquer. Les droits d'ancienneté liés à l'emplacement original du croisement visé devaient donc être liés à l'emplacement remplacé.*

Quant à la seconde question, le Comité a statué que l'article 11 c) du Règlement sur les passages à niveau au croisement d'un chemin de fer et d'une voie publique *ne s'appliquait pas en l'occurrence. En effet, la largeur de la partie utilisée de la réserve de route déplacée n'excédait pas la largeur de la réserve de route originale non ouverte.*

circumstances which would warrant a departure from the principle set out in the case of Department of Northern Development for Ontario v. CNR. *The seniority rights which attached to the original location of the crossing attach therefore to the substituted location.*

As for the second issue, the Committee held that section 11 (c) of the Railway Highway Crossing At Grade Regulations *had no application in this case. In fact, the width of the travelled portion of the road did not exceed the width of the original unopened road allowance.*

Jurisprudence citée

Department of Northern Development for Ontario c. CNR, 19 J.O.R.R. 273 (B.R.C.).
Department of Roads for Quebec c. CNR (1940), 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.).

Cases referred to

Department of Northern Development for Ontario v. CNR, 19 J.O.R.R. 273 (B.R.C.).
Department of Roads for Quebec v. CNR (1940), 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.).

Règlements cités

Règlement sur les passages à niveau au croisement d'un chemin de fer et d'une voie publique, DORS/80-748.

Regulations referred to

Railway-Highway Crossing at Grade Regulations, SOR/80-748.

ORDONNANCE

APRÈS lecture des pièces déposées et avec le consentement du requérant,

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

1. Le requérant et la compagnie ferroviaire sont autorisés à effectuer lesdits travaux, comme il est indiqué sur ledit plan.

2. Lesdits travaux devront être effectués conformément aux dispositions de la Commission relatives aux croisements de voies publiques.

3. Le coût de la construction des approches de la route dudit croisement devra être payé par le requérant.

4. Le coût de la construction et les frais d'entretien de la surface du croisement et des écriteaux de croisement devront être payés par la compagnie ferroviaire.

ORDER

UPON reading the submissions filed and upon the consent of the applicant,

IT IS ORDERED THAT:

1. The applicant and the Railway are authorized to carry out the said work as shown on said Plan.

2. The said work shall be carried out in compliance with the requirements of the Commission respecting highway crossings.

3. The cost of constructing the highway approaches of the said crossing shall be paid by the applicant.

4. The cost of constructing and maintaining the crossing surface and railway crossing signs shall be paid by the Railway.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

La présente requête concerne le transfert des droits d'ancienneté d'une ancienne réserve de route à un nouvel emplacement où la ligne médiane se trouve à 14,825 mètres au nord de la réserve de la route originale.

Le ministère de la Voirie du Manitoba a demandé, en vertu d'une requête datée le 8 octobre 1985, l'autorisation de construire un chemin est/ouest sur une ancienne réserve de route non ouverte. La réserve de la route existante d'une largeur de 30,175 mètres doit être élargie de 59,825 mètres supplémentaires sur le côté nord pour obtenir une réserve de route d'une largeur totale de 90 mètres. La partie utilisée de la route PR n° 304 aura une surface pavée de 7,4 mètres avec des accotements en gravier de 2,5 mètres sur chaque côté pour une largeur totale de 12,4 mètres.

Dans une réponse datée le 30 janvier 1986, la compagnie ferroviaire admet qu'elle est "partie en second" à la "réserve" de la route originale existante et si cette réserve était utilisée pour la construction de la route à l'intérieur de ses limites, la compagnie ferroviaire assumerait les frais susmentionnés. Toutefois, ce n'est pas le cas. La réserve de la route originale fait partie de la "nouvelle réserve de la route" plus large acquise par le ministère. La route sera située, d'après le choix du ministère, à l'extérieur de la réserve de la route originale sur la propriété ferroviaire à l'intérieur des limites de la nouvelle réserve de la route.

Deux questions se posent. La première est de savoir si les droits d'ancienneté devraient ou non être transférés dans le cas présent. La règle concernant le transfert des droits d'ancienneté est énoncée dans *Department of Northern Development for Ontario c. CNR*, 19 J.O.R.R. 273 à la page 276 (B.R.C.) comme suit:

> Dès que le croisement sur la réserve de la route aura été fermé et qu'on l'aura remplacé par un nouveau croisement de voies ferrées... les droits d'ancienneté qui étaient liés au croisement original seront également liés au croisement remplacé; et, par conséquent, les frais de construction et d'entretien du croisement remplacé devraient être payés par la compagnie ferroviaire.

REASONS FOR ORDER

This application concerns the transfer of seniority from a senior road allowance to a new location in which the centre line of the proposed road is 14.825 meters north of the original road allowance.

By letter of application dated October 8, 1985, the Manitoba Highways Department requested authority to construct an east-west road on an unopened senior road allowance. The existing road allowance of 30.175 meters in width is to be increased by an additional 59.825 meters on the north side to give a total road allowance width of 90 meters. The travelled portion of Highway PR No. 304 will have a paved surface of 7.4 meters with 2.5 meter gravel shoulders on each side for a total width of 12.4 meters.

In an Answer dated January 30, 1986, the Railway agrees that it is "junior" at the existing original road "allowance" and if the said road allowance was to be used for the construction of the highway within its confines, the Railway would bear the above costs. Such, however, is not the case. The original road allowance forms part of the much wider "new road allowance" acquired by the Department. The roadway, by the Department's choice, will be located outside the original road allowance on Railway property within the confines of the new road allowance.

There are two issues present here. One issue is the question of whether or not seniority ought to be transferred in the circumstances of this case. The rule regarding the transfer of seniority is set out in *Department of Northern Development for Ontario v. CNR*, 19 J.O.R.R. 273 at page 276 (B.R.C.) as follows:

> When the crossing on the road allowance is closed and a new crossing of the tracks is substituted therefor... the attributes of seniority which attached to the original crossing of the road allowance attach also to the substituted crossing; and, therefore, the cost of construction and maintenance of the substituted crossing should be borne by the railway company.

C'est ce principe qui a été appliqué par le passé où, comme dans ce cas, une déviation d'une réserve de route a eu lieu résultant du développement évolutionnaire du tracé de la route dans la région en question.

Lorsqu'il existe des circonstances spéciales, telle la construction d'un croisement en vertu de la requête d'une compagnie ferroviaire et d'une requête ultérieure par une autorité routière en vue d'obtenir une déviation du croisement construit, la Commission a réparti les frais de construction à l'autorité routière; *Department of Roads for Quebec c. CNR* (1940), 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.). Toutefois, dans le cas présent, la réserve de route n'a pas encore été ouverte et il n'existe aucune autre circonstance spéciale qui justifierait la déviation du principe général, lorsqu'une réserve de route existante est détournée, comme partie du développement du tracé existant de la route dans une région géographique, les droits d'ancienneté qui étaient liés à l'emplacement original du croisement seront également liés à l'emplacement remplacé.

Le fait que l'emplacement original de la réserve de la route est incorporé dans l'emplacement remplacé n'a aucun effet dès l'application de ce principe.

La deuxième question concerne la confiance de CN en l'article 11c) du *Règlement sur les passages à niveau au croisement d'un chemin de fer et d'une voie publique*, DORS/80-748, qui stipule:

> 11. À moins d'ordre contraire du Comité
>
> .....
>
> c) lorsque la compagnie de chemin de fer est la partie en second, elle n'est pas responsable des coûts de construction ou d'entretien au-delà de la largeur de l'emplacement original de la voie publique.

CN déclare que "La nouvelle route sera maintenant située dans les limites de la reserve de la route supplémentaire de l'emprise nouvellement acquise et CN est d'avis que la province du Manitoba, étant "partie en second" au point du croisement, devrait être responsable des frais de construction et d'entretien futurs". À notre avis cette interprétation de l'article 11c)

It is this principle which has been applied in the past where, as in this case, a diversion of a road allowance has occurred which results from the evolutionary development of the road pattern in the subject area.

Where there are special circumstances, such as the construction of a crossing upon the application of a railway company and a subsequent application by a road authority for diversion of the constructed crossing, the Board has apportioned construction costs against a road authority: *Department of Roads for Quebec v. CNR* (1940), 51 C.R.T.C. 351 (B.T.C.). However, in this case the road allowance has not yet been opened and there are no other special circumstances which would warrant a departure from the general principle that, where an existing road allowance is diverted as part of the development of the existing road pattern in a geographical area, the seniority rights which attached to the original location of the crossing attach also to the substituted location.

The fact that the original location of the road allowance is incorporated into the substituted location has no effect upon the application of this principle.

The second issue concerns the reliance placed by CN on section 11(c) of the *Railway-Highway Crossing At Grade Regulations*, SOR/80-748, which states:

> 11. Unless otherwise ordered by the Commission
>
> ......
>
> (c) when the railway company is the junior party, it is not responsible for construction or maintenance costs incurred beyond the width of the original highway right of way.

CN submits that "The new roadway will not be located within the boundaries of the newly acquired additional right of way road allowance and it is CN's opinion that the Province of Manitoba, being "junior" at the point of crossing, should be responsible for the costs of construction and future maintenance". In our view that interpretation of section 11(c) of the

du règlement rendrait superflus les mots "la largeur de" contenus dans celui-ci, vu que l'interprétation de CN est à l'effet qu'elle n'est responsable d'aucun frais à l'extérieur de la limite de la réserve de route originale. À notre avis ce n'est pas la signification de l'article 11c). L'article 11c) protège, en fait, la compagnie ferroviaire contre les frais de construction et d'entretien plus élevés que son obligation originale, telle que définie par la largeur de l'emprise originale. Dans le cas présent, la largeur de la partie utilisée de la route projetée n'excédera pas la largeur de la réserve de route originale. Par conséquent, l'article 11c) ne s'applique pas à ces fait particuliers et notre disposition de cette affaire doit être, dès le transfert des droits d'ancienneté à la réserve de route détournée, la compagnie ferroviaire, étant partie en second, est responsable des frais de construction et d'entretien dans la mesure que la largeur de la partie utilisée de la réserve de route déplacée n'excède pas la largeur de la réserve de route originale non ouverte. Pour ces raisons nous avons émis notre ordonnance dans ces termes spécifiques.

regulation would render superfluous the words "the width of" contained therein, since the CN interpretation is to the effect that it is not responsible for any costs outside the boundary of the original road allowance. In our view that is not the meaning of section 11(c). Section 11(c) actually protects the railway company against costs of construction and maintenance greater than its original obligation, as defined by the width of the original right of way. In this case the width of the travelled portion of the proposed highway will not exceed the width of the original road allowance. Therefore, section 11(c) has no application to these particular facts and our disposition of this matter must be that, upon transfer of seniority to the diverted road allowance, the railway company, being junior, is responsible for the costs of construction and maintenance to the extent that the width of the travelled portion of the relocated road allowance does not exceed the width of the original unopened road allowance. For these reasons we have issued our order in its specific terms.

Relative à la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17; et

Relative à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, c. 168; et

Relative à une requête en vue d'obtenir une ordonnance déclarant que les semences fourragères en sacs sont admises aux tarifs statutaires stipulés par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

Entre:

Brett-Young Seeds Ltd.
United Grain Growers Limited
Saskatchewan Wheat Pool
Manitoba Pool Elevators
Foster's Seed and Feed Ltd.
Hannas Seeds Ltd.
Newfield Seeds Limited.

Requérantes

- et -

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Compagnie Canadien Pacifique Limitée

Intimées

Répertorié: Semences fourragères en sacs (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.M. McDonough et B.R. Wolfe.

Décision n°: WDR 1986-03
Date de la décision: le 28 mai 1986
Ordonnance n°: WDR 1986-00126
Date de l'ordonnance: le 28 mai 1986
Dossier n°: WD-7-86-23

Transport par chemin de fer - Transport de marchandises - Tarifs - Taux statutaires - Définition du terme "grain" - Signification de l'expression bilingue "seed grain in sacks - semences en sacs" - Compétence.

Par les présentes, les requérantes visaient à obtenir une ordonnance du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) de la Commission canadienne des transports (ci-après

In the matter of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17; and

In the matter of the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168; and

In the matter of an application for an order declaring that forage seeds in sacks are entitled to the statutory rates provided for in the Western Grain Transportation Act.

Between:

Brett-Young Seeds Ltd.
United Grain Growers Limited
Saskatchewan Wheat Pool
Manitoba Pool Elevators
Foster's Seed and Feed Ltd.
Hannas Seeds Ltd.
Newfield Seeds Limited.

Applicants

- and -

Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited

Respondents

Indexed as: Forage Seeds in Sacks (Re)

Railway Transport Committee: J.M. McDonough and B.R. Wolfe.

Decision No.: WDR 1986-03
Date of Decision: May 28, 1986
Order No.: WDR 1986-00126
Date of Order: May 28, 1986
File No.: WD-7-86-23

Railway transport - Carriage of goods - Tariffs - Legal tolls - Definition of the word "grain" - Meaning of the bilingual expression "seed grain in sacks - semences en sacs" - Jurisdiction.

The applicants sought an order from the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) of the Canadian Transport Commission (hereinafter Commission) declaring that forage seeds

Commission) déclarant que les semences fourragères en sacs produites dans l'Ouest canadien étaient admissibles au transport par chemin de fer aux tarifs prévus par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest *(ci-après* LTGO*).*

Les requérantes avançaient que le terme "grain" à l'article 2(1) de la LTGO *devait recevoir une interprétation large de sorte que l'expression "seed grain in sacks-semences en sacs" à l'annexe I de la* Loi *englobe les semences fourragères.*

Les compagnies ferroviaires s'opposèrent à cette requête. D'une part, elles contestaient le pouvoir de la Commission à décider de la présente demande. D'autre part, elles adoptaient une interprétation plus stricte ne permettant pas de considérer les semences fourragères comme des types de grains visés à l'expression "seed grain in sacks-semences en sacs".

Outre la question de compétence, le Comité devait donc déterminer la signification à accorder à l'expression bilingue susmentionnée afin de décider si la liste des grains ou de plantes énoncés à l'annexe I de la LTGO comprenait les semences fourragères et ensuite, faire les recommandations appropriées.

Décision: *Le Comité a agréé partiellement la requête. Il a rendu une ordonnance déclaratoire à l'effet que les graines de luzerne en sacs pour semence pouvaient bénéficier des taux statutaires prévus dans la* LTGO*. Quant aux semences fourragères, il a recommandé leur ajout à la liste des grains figurant à l'annexe I de la* Loi.

Le Comité a signalé que le paragraphe 34(2) de la LTGO *habilitait la Commission à réglementer les tarifs de taxes. Il a aussi observé qu'en vertu de l'article 45 de la* Loi nationale sur les transports*, la Commission pouvait rendre des ordonnances déclaratoires relativement aux questions régies par la* LTGO*. Le comité a donc conclu qu'il pouvait rendre une ordonnance déclarant la légalité des taux imposés pour le transport des marchandises. Toutefois, il a reconnu que cette compétence n'englobait pas des déclarations visant la signification des lois. En l 'occurrence, il a jugé qu'il s'agissait d'une requête en vue d'obtenir une ordonnance déclarant la légalité des taxes.*

produced in Western Canada were entitled to carriage by train under tariffs pursuant to the Western Grain Transportation Act *(hereinafter* WGTA*).*

Opting for a broad interpretation of the word "grain" in section 2(1) of the WGTA*, the applicants contended that this particular commodity was included in Schedule I of the* Act *within the item "seed grain in sacks - semences en sacs".*

The railway companies contested this application. On the one hand, they argued that the Commission was without jurisdiction to rule on the current request. On the other hand, they favoured a much more restrictive interpretation such that forage seeds were not a type of grain to be included within the expression "Seed grain in sacks - semences en sacs".

In addition to the issue concerning the declaratory jurisdiction of the Commission, the Committee had, therefore, to determine the meaning which was to be attributed to the above-mentioned bilingual expression, to establish whether or not the list of grains or crops in Schedule I included forage seeds and to make the proper recommendations.

Decision: *The application was granted in part. The Committee made an order declaring that alfafa seeds in sacks were entitled to the statutory rates provided for in the* WGTA*. As for forage seeds, the Committee recommended that they be added to the list of crops listed in Schedule I of the* Act.

With respect to the issue of jurisdiction, the Committee noted that subsection 34(2) of the WGTA *conferred upon the Commission the power to regulate tariffs of tolls. It also noted that under section 45 of the* National Transportation Act*, the Commission had jurisdiction to make declaratory orders in matters under the* WGTA*. However, the Committee conceded that the Commission had no jurisdiction to issue orders declaring the meaning of statutes. The Committee, therefore, concluded that it had jurisdiction to issue a declaratory order respecting the legality of tolls charged for the carriage of traffic, and accordingly considered this application as being a request for an order declaring the legal tolls.*

Quant à la question touchant l'interprétation d'un texte législatif, le Comité a d'abord déclaré que la définition du mot grain au paragraphe 2(1) de la LTGO *était restrictive. Le Comité a ensuite examiné la signification qu'il devait attribuer à l'expression "seed grain in sacks-semences en sacs" énoncée à l'annexe I de la* Loi. *Se faisant, il a noté qu'il devait recourir aux dispositions de la* Loi sur les langues officielles *car il s'agissait d'interpréter un texte législatif fédéral bilingue dont les deux versions différaient. Il a jugé qu'en vertu de l'alinéa 8(2)d) de cette* loi, *il devait retenir la version anglaise qui rencontrait le mieux la réalisation des objets de la* LTGO, *à savoir "faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest". L'objet visant le grain plutôt que les semences, il a donc conclu que cette expression visait les semences de plantation du grain tel que défini à la* LTGO *et que seules les semences de produits et plantes énoncés à l'annexe I étaient admissibles au transport selon les taux statutaires. Toutefois, le Comité a indiqué que les semences de luzerne en sacs étaient couvertes par l'expression "seed grain in sacks" aux fins d'application de la* LTGO. *En conséquence, les requérantes avaient droit à une ordonnance déclaratoire à l'égard de ce type spécifique de grain.*

Malgré ces conclusions, le Comité a jugé que l'intérêt public commandait l'ajout des semences fourragères à la liste des plantes et grains énoncés à l'annexe I vu le coté agricole économique important desdites semences dans les Prairies.

Jurisprudence citée

Bogoch Seed Co. Ltd. c. CPR et CNR (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.).
Bourne c. Norwich Crematorium Ltd., [1967] 2 All E.R. 576.
B.M.F. (Re), [1981] 4 W.W.R. 171 (C.C.Man.).
Canadian Pacific Railway Co. c. Canadian Oil Cos., [1914] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (C.P.).
Dilworth c. Commissioner of Stamps, [1899] A.C. 99 (C.P.).
In Re Richard Bros., [1917] 2 W.W.R. 722.
Muzzo Bros. c. Cadillac-Fairview Corp. Ltd. (1981), 34 O.R. (2d) 461 (C.S. Ont.).
Nitro-Chem Inc. c. M.R.N. (1984), 53 N.R. 395 (C.A.F.)

In respect of the issue of construing legislation, the Committee firstly held that the definition of the word grain in section 2(1) of the WGTA *was a restrictive definition. The Committee then considered the meaning which was to be attributed to the expression "seed grain in sacks - semences en sacs" contained in Schedule I of the* Act. *In so doing, it noted that in interpreting bilingual Federal statutes where the two versions differed, the provisions of the* Official Languages Act *must be considered. The Committee reached the conclusion that in accordance with subsection 8(2)(d) of this* Act, *the English words of the expression must be applied. These words best ensured the attainment of the objects of the* WGTA *which are to "facilitate the transportation, shipping and handling of western grain". The object of the said* Act *being grain not seeds, the Committee found that the expression meant the planting seeds of grain as defined in the* WGTA. *Thus, only the planting seeds of the products and crops listed in Schedule I were eligible for the carriage at statutory rates. However, the Committee was of the opinion that alfafa seeds in sacks were seed grains in sacks for the purpose of the* WGTA. *Accordingly, the applicants were entitled to a declaratory order for this specific form of grain.*

Despite these findings, the Committee held that it was in the public interest to add forage seeds in sacks to the list of grains and products contained in Schedule I mainly in view of the importance of the production of forage seeds in the Prairie agricultural economy.

Cases referred to

Bogoch Seed Co. Ltd. v. CPR and CNR (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.).
Bourne v. Norwich Crematorium Ltd., [1967] 2 All E.R. 576.
B.M.F. (Re), [1981] 4 W.W.R. 171 (Man. Co. Ct).
Canadian Pacific Railway Co. v. Canadian Oil Cos., [1914] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (P.C.).
Dilworth v. Commissioner of Stamps, [1899] A.C. 99 (P.C.).
In Re Richard Bros., [1917] 2 W.W.R. 722.
Muzzo Bros. v. Cadillac-Fairview Corp. Ltd. (1981), 34 O.R. (2d) 461 (S.C.O.)
Nitro-Chem Inc. v. M.N.R. (1984), 53 N.R. 395 (F.C.A.)

Nokes c. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd., [1940] A.C. 1014 (H.L.).
North Coast Air Services Ltd. et al. c. La Commission canadienne des transports, [1968] R.C.S. 940.
Nova c. Amoco Canada, [1981] 2 R.C.S. 437.
R. c. Jollimore (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.).
R. c. Mansour, [1979] 2 R.C.S. 916.
R. c. McLeod, [1950] 2 W.W.R. 456 (B.C.C.A.).
R. c. Schildkamp, [1971] A.C. 1 (H.C.).
R. c. Verrette (1978), 85 D.L.R. (3d) (C.S.C.).
Vancouver Merchants Exchange c. CPR et CNR (1956), 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.).

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 26.
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, chap. 0-2, art. 8, 8(2)d).
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 5(1), 45, 46.
Loi relative aux semences, S.R.C. 1970, chap. S-7.
Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168, art. 2, 2(1), 34(2), 41, 52, 52(1), 52(2), 63(1)b), annexe 1.
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14.

Doctrine citée

Coyne, H.E.B., *The Railway Law of Canada*, Toronto, Canada Law Book, 1947, 760 p.
Craies on Statute Law, 7e ed. (1971), 213.
Driedger, Elmer A., *The Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 1974.
Webster's Third New International Dictionary.

ORDONNANCE

APRÈS étude de l'affaire et conformément à la décision de la Commission jointe à la présente,

LA COMMISSION PAR LA PRÉSENTE:

1. Ordonne que le taux pour le transport des graines de luzerne en sacs pour semence est declaré le taux prescrit pour le transport de graines de semence en sacs en vertu du CFA Tarif CFAW 4310 C.C.T. (F) 1032 et du Tarif CFA 7310 C.C.T. (F) 1041.

Nokes v. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd., [1940] A.C. 1014 (H.L.).
North Coast Air Services Ltd. et al. v. Canadian Transport Commission, [1968] S.C.R. 940.
Nova v. Amoco Canada, [1981] 2 S.C.R. 437.
R. v. Jollimore (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.).
R. v. Mansour, [1979] 2 S.C.R. 916.
R. v. McLeod, [1950] 2 W.W.R. 456 (B.C.C.A.).
R. v Schildkamp, [1971] A.C. 1 (H.C.).
R. v. Verrette (1978), 85 D.L.R. (3d) (S.C.C.).
Vancouver Merchants Exchange v. CPR and CNR (1956), 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.).

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 26.
Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. 0-2, ss. 8, 8(2)(d).
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 5(1), 45, 46.
Seeds Act, R.S.C. 1970, c. S-7.
Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168, ss. 2, 2(1), 34(2), 41, 52, 52(1), 52(2), 63(1)(b), Schedule I.
Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14.

Authorities referred to

Coyne, H.E.B., *The Railway Law of Canada*, Toronto, Canada Law Book, 1947, 760 p.
Craies on Statute Law, 7th ed. (1971), 213.
Driedger, Elmer A., *The Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 1974.
Webster's Third New International Dictionary.

ORDER

UPON consideration of the matter and in accordance with the Decision of the Commission which is attached hereto,

THE COMMISSION HEREBY:

1. Orders that the toll for the carriage of alfalfa seeds in sacks for planting is declared to be the toll prescribed for the carriage of seed grain in sacks pursuant to CFA Tariff CFAW 4310 C.T.C. (F) 1032 and CFA Tariff 7310 C.T.C. (F) 1041.

2. Ordonne que la requête relative aux particularités autres que celles qui sont établies par l'article 1 de la présente ordonnance est rejetée.

3. Recommande au gouverneur en conseil par l'entremise du ministre des Transports d'ajouter les semences fourragères en sacs à la liste des plantes et produits contenus à l'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* par un décret en conseil établi en vertu de l'article 63(1)b) de ladite *Loi*.

DÉCISION

La présente affaire concerne les semences fourragères. Le Canada compte parmi les principaux exportateurs des graines fourragères destinées aux marchés des États-Unis, de l'Asie et de l'Amérique du Sud. Les graines fourragères cultivées au Canada servent dans les différents pays du monde, à différentes fins: pâturage, provende, plantes-abris pour la conservation du sol, etc. En 1984, le Canada a exporté un total d'environ 21 500 tonnes de semences fourragères, dont la plus grande partie provenait des provinces de l'Ouest.

Par une lettre datée du 1er mars 1985 et des déclarations écrites subséquentes, présentées successivement par l'avocat M.J.E. Foran, membre de l'étude Aikins, MacAulay et Thorvaldson de Winnipeg, les requérantes ont soutenu que les semences fourragères produites dans l'Ouest du Canada et transportées de ladite région, notamment les différentes semences légumineuses et fourragères telles que les semences de luzerne, de trèfle rouge, de mélilot, de trèfle hybride, de trèfle rampant, de fétuque rouge rampante, de phléole des prés, de brome, de fétuque élevée, de chiendent à crête, de pâturin des prés, d'elymus de Russie, de sainfoin, de lotier et d'agropyrum à chaumes rudes, sont admises au transport par chemin de fer, aux tarifs prévus par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168, pour le motif que les semences fourragères sont des grains conformément à la définition donnée à ce terme par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (ci-après LTGO).

L'article 2 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* donne la définition statutaire suivante du terme "grain":

2. Orders that the application in the particulars other than that which is redressed by Clause 1 of this Order is denied.

3. Recommends to the Governor in Council through the Minister of Transport that forage seeds in sacks be added to the list of crops and products contained in Schedule I of the *Western Grain Transportation Act* by an Order in Council made pursuant to Section 63(1)(b) of the said *Act*.

DECISION

This matter concerns forage seeds. Canada is a major supplier of forage seeds to the world market, exporting to the United States, Europe, Asia and South America. Forage crops grown in Canada are used for a variety of purposes around the world, ranging from pasture and stored feed through soil conserving cover crops. In 1984, Canada exported approximately 21,500 tonnes of forage seed, much of it originating in Western Canada.

By a letter dated March 1, 1985, and subsequent pleadings, the applicants, through their counsel Mr. J.E. Foran of Aikins, MacAulay and Thorvaldson law firm in Winnipeg contended that forage seeds produced and transported from Western Canada, including various legume and grass seeds such as alfalfa, red clover, sweet clover, alsike clover, white clover, creeping red fescue, timothy, bromegrass, meadow fescue, crested wheatgrass, Kentucky bluegrass, Russian wild rye, sainfroin, bird's-foot trefoil and slender wheatgrass, are entitled to carriage by rail under tariffs pursuant to the *Western Grain Transportation Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 168, on the ground that forage seeds are a grain as that term is defined in the *Western Grain Transportation Act*.

The *Western Grain Transportation Act* provides a statutory definition of the word "grain" in section 2 in the following words:

"grain": Grain ou plante mentionnés à l'annexe I et cultivés dans la division de l'Ouest; y sont assimilés, d'une part, les produits, mentionnés à cette annexe provenant de leur transformation dans cette division et, d'autre part, les grains et les plantes cultivés dans cette division et les produits provenant de leur transformation dans cette division, qui sont ajoutés, par règlement d'application de l'alinéa 63(1)b), à cette annexe.

et l'annexe I de la *Loi* renferme la liste suivante des grains ou plantes:

- Aliments ou céréales pour le petit déjeuner (non cuits), fabriqués uniquement à partir des produits mentionnés à la présente annexe -- en sacs, en barils ou en caisses
- Aliments pour les bestiaux ou la volaille (non médicamentés ou condimentaires) dont la teneur en ingrédients autres que les produits figurant à la présente annexe ne dépasse pas trente-cinq pour cent (35 %) -- en sacs, en barils ou en vrac
- Avoine
- Avoine aplatie
- Avoine broyée
- Blé
- Blé aplati
- Colza ou colza Canola
- Criblures ou criblures granulées (ne s'applique qu'aux criblures des produits mentionnés à la présente annexe)
- Dérivés de la fève (à l'exclusion du soja) (farine, protéines, isolats, fibres)
- Enveloppes d'avoine
- Farine d'avoine
- Farine de blé
- Farine de lin
- Farine de maïs
- Farine de seigle
- Farine de colza ou de colza Canola
- Farine de tourteau de colza ou de colza Canola
- Farine de tourteau de lin
- Farine de tourteau de tournesol
- Farine d'orge
- Farine faite de grains ou de malt seulement -- en sacs ou en barils
- Farine, granulé ou cubes de luzerne déshydratés
- Fèves (à l'exclusion du soja), marais, les fèves cassées et les criblures
- Germes de blé

"grain" means any grain or crop included in Schedule I that is grown in the Western Division or any product thereof included in Schedule I that is processed in the Western Division and includes any other grain or crop grown in the Western Division that the Governor in Council, by regulation made under paragraph 63(1)(b), prescribes as being included in Schedule I.

Schedule I of the *Act* contains the following list of grains or crops:

- Alfalfa Meal, Pellets or Cubes, dehydrated
- Barley
- Barley, Crushed
- Barley, Pot
- Barley Sprouts
- Beans (except soybeans) including faba beans, splits and screenings
- Bean (except soybean) derivatives (Flour, protein, isolates, fibre)
- Bran
- Breakfast Foods or Cereals (uncooked) in bags, barrels or cases. Manufactured from commodities only as listed in this Schedule
- Buckwheat
- Canary Seeds
- Corn, cracked
- Corn (not popcorn)
- Feed, Animal or Poultry (not medicated or condimental), containing not more than thirty-five per cent (35%) of ingredients other than commodities as specified in this Schedule, in bags, or barrels or in bulk
- Flax seed
- Flour, made from grain or malt in bags or barrels or in bulk
- Grain, Feed, in sacks
- Groats
- Hulls, Oat
- Lentils, including splits and screenings
- Malt (made from grain only)
- Meal, Barley
- Meal, Corn
- Meal, Linseed
- Meal, Oat
- Meal, Rapeseed or Canola
- Meal, Oil Cake, Linseed
- Meal, Oil Cake, Rapeseed or Canola
- Meal, Oil Cake, Sunflower Seed

- Germes d'orge
- Grain de provende -- en sacs
- Graines de moutarde
- Graines de tournesol
- Gruaux d'avoine
- Grus blancs
- Huile de colza ou de colza Canola
- Huile de lin
- Huile de tournesol
- Issues de mouture
- Lentilles, y compris les lentilles cassées et les criblures lin
- Maïs (à l'exclusion du maïs soufflé)
- Maïs concassé
- Malt (fait de grain seulement)
- Menues pailles
- Millet
- Orge
- Orge broyée
- Orge mondée
- Orge perlée
- Pois, y compris les pois cassés et les criblures
- Sarrasin
- Seigle
- Semences en sacs
- Son
- Tourteau de colza ou de colza Canola
- Tourteau de lin
- Tourteau de tournesol
- Triticale

La division de l'Ouest mentionnée dans la définition du terme "grain" englobe la portion du Canada qui s'étend à l'ouest de Thunder Bay (Ontario).

Dans le cadre de l'exposé de faits, les requérantes ont déposé deux avis motivés émanant d'experts versés dans le domaine des cultures céréalières. Le premier avis consiste en une déclaration écrite par le professeur Laurie E. Evans, chef du Département de botanique de la Faculté d'agronomie de l'Université du Manitoba. Le professeur Evans est extrêmement versé dans les sciences agronomiques en général et les cultures céréalières en particulier. Son avis dans la présente affaire n'était pas d'une longueur superflue, aussi est-il cité *in extenso*;

> [traduction] Les mots "grain de semence" et plus particulièrement le mot "grain" n'ont pas une signification spécifique ou technique.

- Meal, Rye
- Meal, Wheat
- Middlings
- Millfeed
- Mustard Seed
- Oats
- Oats, Crushed
- Oats, Rolled
- Oil Cake, Linseed
- Oil Cake, Rapeseed or Canola
- Oil Cake, Sunflower Seed
- Oil, Linseed
- Oil, Rapeseed or Canola
- Oil, Sunflower Seed
- Peas, including splits and screenings
- Pea derivatives (flour, protein, isolates, fibre)
- Rapeseed or Canola
- Rye
- Screenings or Screenings pellets (applicable only on Screenings from grains specified herein)
- Seed grain in Sacks
- Shorts
- Sunflower Seed
- Triticale
- Wheat
- Wheat Germ
- Wheat, Rolled

The Western Division, which is referred to in the definition of grain encompasses that portion of Canada which lies west of Thunder Bay, Ontario.

As part of their case the applicants have filed two opinions prepared by learned authorities in the field of cereal crops. The first opinion consists of a written statement by Professor Laurie E. Evans who is a professor and head of the Department of Plant Science in the Faculty of Agriculture at the University of Manitoba. Professor Evans possesses extensive qualifications in the field of agricultural science generally and cereal crops in particular. His opinion in this matter was not unduly lengthy and is set out *in extenso*.

> The words "seed grain" and more particularly the word "grain" has no specific or technical meaning.

Le mot "grain" est souvent associé aux plantes céréalières. D'une manière générale, les céréales s'entendent des plantes à grosses graines de la famille des graminées. Leurs grains servent particulièrement à l'alimentation de l'homme et des animaux. Les céréales actuellement cultivées dans l'Ouest du Canada comprennent entre autres le blé, l'avoine, le seigle et l'orge.

Dans d'autres parties du monde, les céréales comprennent le riz, le maïs et des plantes telles que le "teff" dont les grains sont un produit alimentaire de base en Éthiopie. Les grains du "teff", bien que cette plante soit une céréale, sont minuscules. Trois grains de "teff" tiendraient simultanément sur la tête d'une épingle, ce qui constitue une exception à la règle générale disant que les céréales sont des plantes à gros grains.

Indépendamment du fait, au demeurant certain, qu'il désigne au moins les céréales, le mot "grain" est devenu associé à une bien plus grande gamme de plantes.

Au Canada, le terme "grain" a pris un sens si large qu'il désigne tous les produits qui sont généralement stockés dans les élévateurs et traités par le système de manutention des grains.

La *Loi sur les grains du Canada* définit les normes de manutention des grains, de manière à inclure non seulement les céréales mais encore des grains aussi divers et hétérogènes du point de vue de la botanique que les grains de lin, de moutarde, de colza, de sarrasin et de certaines plantes légumineuses (soja, fèves et pois). On doit noter que parmi les semences fourragères appartenant à la famille des graminées, certaines ont les mêmes caractéristiques anatomiques que les céréales (par exemple, le caryopse) et sont, sur le plan botanique, beaucoup plus semblables aux céréales que le lin, les graines oléagineuses, le sarrasin, etc. De même, des plantes fourragères telles que le trèfle ou la luzerne sont anatomiquement très semblables aux légumineuses susmentionnées.

Il est évident qu'au Canada le mot "grain" ne peut être limité aux céréales, étant donné la gamme de produits visés par la *Loi sur les grains du Canada*.

The word "grain" is often associated with the cereal crops. Generally, cereals are described as the large seeded members of the grass family (the graminae family). The seeds are particularly suitable for human and animal consumption. Cereals presently grown in Western Canada include wheat, oats, rye and barley.

In other parts of the world, cereals include rice, corn and such plants as teff, the seeds of which are a staple in Ethopia. Although a cereal, teff seeds are minute. Three kernals of teff would fit on the head of a pin, which demonstrates an exception to the general rule that cereals are large seeded plants.

While there is no doubt that the word "grain" includes at least the cereals, it has become associated with a much broader collection of plants.

In Canada, the word "grain" has come to include all commodities that are generally subject to the elevator and grain handling system.

The *Canada Grain Act* defines grain handling purposes to include not only the cereals, but also such diverse and botanically unrelated seeds as flax, mustard, rapeseed, buckwheat and certain pulses (soyabeans, beans and peas). It should be noted that some of the forage seeds belonging to the grass family share the same anatomical characteristics as the cereals (i.e. caryoposis) and are far more like the cereals botanically than are flax, oilseeds, buckwheat, etc. Likewise such forages as cloves and alfalfa are anatomically very similar to the pulses listed above.

It is clear that the word "grain" in Canada cannot be restricted to cereals given the range of products contemplated by the *Canada Grain Act*.

L'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* renferme une liste encore plus variée de grains, plantes et produits cultivés dans la division de l'Ouest et désignée par le terme "grain" aux fins d'application de la *Loi*.

Si je me réfère à l'annexe I dans laquelle figurent les mots "semences en sacs", je ne peux voir aucune raison d'ordre botanique ou autre qui justifie l'application d'une définition restreinte au terme "grain".

La seule déduction que je peux faire à partir des mots "semences en sacs" énoncés dans ce contexte statutaire particulier, c'est que la phrase couvre toutes les semences cultivées dans la division de l'Ouest aux fins de la propagation.

Étant communément cultivées dans la division de l'Ouest afin de servir de semence et étant fréquemment transportées en sacs, les semences fourragères sont manifestement des types de grains ou de semences visés par la rubrique de référence "semence en sacs".

Les requérantes ont également déposé un second avis professionnel concernant la caractérisation des semences fourragères et émanant de M. Wilfrid T. Bradnock. M. Bradnock est le directeur de la Division des semences à Agriculture Canada et, à ce titre, est responsable de l'administration de la *Loi relative aux semences*, S.R.C. 1970, chap. S-7. En sa qualité de directeur de la Division des semences, il a pour mission d'assurer le contrôle qualitatif et la représentation précise des semences vendues ou importées au Canada ou exportées du Canada. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences naturelles (botanique) délivrée par l'Université d'Oxford et a occupé un certain nombre de postes ayant trait aux semences, dans la fonction publique du Royaume-Uni et du Canada. À l'heure actuelle, il est président du Comité des semences à l'OCDE*, qui a pour mission de faciliter le cheminement des semences entre les 27 pays membres.

L'avis de M. Bradnock au sujet de l'affaire à l'étude est également cité ci-après *in extenso*:

* Organisation de coopération et de développement économiques.

Schedule I of the *Western Grain Transportation Act* includes an even more diverse list of grains, crops and products which are grown within the Western Division and are defined as "grain" for the purposes of the *Act*.

When I have regard to Schedule I as the context within which the words "seed grain in sacks" appear, I can see no botanical rationale or any other reasons for a restricted definition of the word "grain".

The only meaning that I can take from the words "seed grain in sacks" in the particular statutory context is that the phrase includes all seeds grown in the Western Division for purposes of propagation.

In that forage seeds are commonly grown in the Western Division for planting purposes and in that they are frequently transported in sacks, they are an obvious type of grain or seed to be included within the reference "seed grain in sacks".

A second professional opinion on the characterization of forage seeds from Mr. Wilfred T. Bradnock was also filed by the applicants. Mr. Bradnock is the Director of the Seed Division of Agriculture Canada and as such is responsible for the administration of the *Seeds Act*, R.S.C. 1970, c. S-7. His function as Director of the Seed Division is to ensure quality control and accurate representation of seed sold, imported into or exported out of Canada. He holds a Master of Arts in Natural Science (Botany) degree from Oxford University and has occupied a number of seed-related offices in the public services of the United Kingdom and Canada. Currently, he is chairman of the OECD* Seed Schemes which is designed to facilitate the movement of seeds between 27 member countries.

Mr. Bradnock's opinion in the issue in this case is also set out below *in extenso*:

* Organization for Economic Co-operation and Development.

[traduction] Le terme anglais "*seed grain*" auquel on fait référence dans l'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* n'est pas précis. Bien que le mot "grain" soit souvent associé aux céréales (blé, avoine, orge, seigle, riz, maïs, etc.), on ne peut pas dire qu'il a un sens aussi restreint dans l'Ouest du Canada. Le mot "grain" englobe au minimum le lin, le colza et les lentilles, ainsi que des cultures spéciales telles que la moutarde et le sarrasin.

Sur le plan botanique, bien des semences fourragères (phléole des prés, brome, fétuques, etc.) sont plus voisines des céréales que le lin, le sarrasin, le colza ou les lentilles.

Le mot anglais "*grain*" [grain] étant modifié par le mot "*seed*" [semence], il est évident que tout produit expédié par référence à ce terme doit en fin de compte servir à la germination ou donner naissance à une nouvelle plante.

En ma qualité de directeur de la Division des semences, je sais que le mot "semence" a une signification particulière au Canada. La *Loi relative aux semences* a pour objectif global de réglementer l'essai, l'inspection et la vente des semences. Cette même loi donne la définition suivante du mot "semence":

> [traduction] "semence" désigne toute partie de plante, de toute espèce appartenant au règne végétal, représentée, vendue ou utilisée pour donner naissance à une autre plante.

En vertu de la *Loi relative aux semences*, les partie des plantes qui sont sujettes au système de réglementation fédéral sont divisées en deux catégories:

1. "les semences véritables", c'est-à-dire les grains, amandes ou fruits de plante, utilisés aux fins de la propagation; et

2. les éléments de reproduction végétative, notamment les tiges ou feuilles charnues contenant des bourgeons qui donnent naissance à de nouvelles plantes, telles les pommes de terre ou les rhizomes ou bulbes.

The English reference to "seed grain" in Schedule I of the *Western Grain Transportation Act* is not a precise statement. While the word "grain" is often associated with cereals (wheat, oats, barley, rye, rice, corn, etc.) it cannot be said to have such a narrow meaning in Western Canada. The word "grain" includes, at the very least, flax, rapeseed and lentils, as well as such specialty crops as mustard and buckwheat.

Biologically, many of the forage seeds (e.g. browngrass, timothy and the fescues) are more closely related to the cereals than are flax buckwheat, rapeseed or the lentils.

In that the word "grain" is modified by the adjective "seed", it is clear that whatever the substance being shipped under this term may be, its end use is for the purpose of germination or to produce new plants.

As Director of the Seeds Division, I am aware that the word "seed" has a particular meaning in Canada. The *Seeds Act* has as its object the broad purpose of testing, inspection and sale of seeds. The definition of seed contained in that *Act* is as follows:

> "seed" means any plant part of any species belonging to the plant kingdom, represented, sold or used to grow a plant.

Under the *Seeds Act*, plant parts subject to the Federal regulatory system are divided into two classifications, namely:

(1) "true seeds" - being grains, kernels or the fruits of plants used for purposes of propagation, and

(2) vegetative reproductive structures including fleshy stems or leaves containing buds from which new plants develop such as potatoes or onion sets or bulbs.

Selon ce système de classification, les "semences" sont de toute évidence des "semences véritables". Les principales plantes dont proviennent les semences produites dans la division de l'Ouest aux fins de la propagation sont les céréales, les oléagineuses et les plantes fourragères. Lorsque les grains de ces plantes sont inspectés, classés et empaquetés aux fins de la propagation, il est tout à fait logique, à mon sens, de les désigner collectivement par le terme "semences".

Within this classification system, "seed grains" are clearly "true seeds". The major crops from which seeds for propagation are produced in the Western Division are the cereals, the oilseeds and forage seeds. When the seeds of these plants are inspected, graded and packaged for the purpose of propagation, it is entirely reasonable in my view to describe them collectively as "seed grain".

Par conséquent, je suis d'avis que l'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* couvre les semences fourragères, dans sa version anglaise, au moyen du terme "*seed grain in sacks*".

I am accordingly of the opinion that Schedule I of the *Western Grain Transportation Act* includes forage seeds in the English version within the words "seed grain in sacks".

À examiner la version française qui contient le terme "semences en sacs", on ne trouve aucune référence au mot "grain". Le terme "semence en sacs" signifie en anglais "*seed in sacks*" et, par conséquent, peut désigner toutes les semences (pas seulement les semences véritables) qui sont réglementées par la *Loi relative aux semences (Seed Act)*.

Having regard to the French version where the words "*semences en sacs*" appear, no reference is made to the term "grain". "*Semences en sacs*" means "seeds in sacks" and therefore could include all of the seeds (not only true seeds) which are regulated under the *Seeds Act* (*Loi relative aux semences*).

À lire simultanément les versions anglaise et française, je dois nécessairement conclure qu'elles font référence, l'une et l'autre, aux semences véritables qui sont cultivées dans la division de l'Ouest et qui sans nul doute comprennent les semences fourragères.

Reading the English and the French versions together, I must necessarily conclude that both provisions contemplate true seeds grown in the Western Division which most certainly includes forage seeds.

L'hétérogénéité de la liste des grains, plantes et produits que l'article 2 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* désigne par le terme "grain" corrobore ma conclusion.

The heterogeneity of the list of grains, crops and products defined by section 2 of the *Western Grain Transportation Act* to be grain supports my conclusion.

Le principal argument invoqué par les requérantes était que les semences fourragères sont couvertes par l'annexe I de la *Loi* au moyen du terme "*seed grain in sacks* - semence en sacs". Examinant la version anglaise, les requérantes ont soutenu que le mot "grain" peut avoir un sens large ou strict. Pris dans son sens large, le mot "grain" est synonyme du mot "semence". Pris dans son sens strict, il est très étroitement associé aux céréales comestibles. À l'appui de cette thèse, les requérantes ont cité la définition suivante que le *Webster's Third New International Dictionary* donne au mot "grain":

The thrust of the applicants' case is that forage seeds are included in Schedule I of the *Act* within the item "seed grain in sacks - *semences en sacs*". By examining the English version, the applicants submit that the word "grain" is capable of either a broad or narrow interpretation. They submit that broadly interpreted, the word "grain" is synonymous with the word seed. By narrow interpretation the word is most closely associated with edible cereal seeds. In support of this proposition the applicants rely upon the definition of grain given in *Webster's Third New International Dictionary* as follows:

[traduction] Grain... céréale, plante, amande, graine... autres synonymes sous "CORN"... graine unique, petite et dure: la graine ou le fruite granulé d'une céréale (blé, avoine, riz, millet) - comparer avec "CARYOPSIS": grains ou fruits décortiqués ou défourrés provenant de diverses plantes destinées à l'alimentation, notamment des céréales et, dans l'usage commercial et juridique (comme dans les polices d'assurance et les documents de commerce), d'autres plantes (lin, pois, canne à sucre, etc.) - comparer avec "CORN": plantes produisant de tels grains ou fruits.

Grain... cereal, plant, kernel, grain.... more at CORN .... a single small hard seed: the seed or fruit resembling seed of any cereal grass (as wheat, oats, rice, millet) - compare CARYOPSIS: the unhusked or the threshed seeds or fruits of various food plants including the cereal grasses and in commercial and statutory usage (as in an insurance policy or trade list) other plants (as flax, peas, sugercane) - compare CORN: the plants producing such seed or fruit.

Les requérantes ont également appelé notre attention sur le fait que l'interprétation judiciaire du mot "grain" en a élargi l'acceptation légale de manière à comprendre le lin et le colza. À l'appui de cette assertion, elles ont cité les affaires *Vancouver Merchants Exchange c. CPR et CNR* (1956), 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.) et *Bogoch Seed Company Limited c. CPR et CNR* (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.), conf. [1963] R.C.S. 247 (C.S.C.). Les requérantes ont soutenu que le lin et le colza ne sont pas des céréales, et leurs grains ne sont pas destinés à la consommation directe. Les requérantes ont soutenu également que toute mention du mot "grain" dans l'annexe doit être prise dans son sens le plus large et que, du point de vue biologique, bien des plantes fourragères sont plus voisines des céréales que les graines oléagineuses ou certaines cultures spéciales énoncées expressément dans l'annexe I.

The applicants have also reminded us that judicial interpretation of the word "grain" has extended its legal meaning to include flax and rapeseed, citing *Vancouver Merchants Exchange v. CPR and CNR* (1956), 74 C.R.T.C. 75 (B.T.C.) and *Bogoch Seed Company Limited v. CPR and CNR* (1960), 81 C.R.T.C. 79 (B.T.C.), affd. [1963] S.C.R. 247 (S.C.C.). The applicants state that neither flax nor rapeseed is a cereal and neither of these grains is used primarily for the direct consumption of its seeds. The applicants argue that any mention of the word grain within the Schedule must be given the broadest of interpretations and that biologically many of the forage grasses are more closely related to the cereals than are oilseeds or some specialty crops which are specifically listed in Schedule I.

Les requérantes ont affirmé également que, dans certains cas, les produits énoncés dans l'annexe I de la *LTGO* sont désignés principalement par leur usage final plutôt que par le grain ou la plante dont ils proviennent; par exemple, "les aliments ou céréales pour le petit déjeuner". Les requérantes ont déclaré que l'usage final est le principal identifiant de "semences en sacs" et que cela tient clairement au fait que les semences sont destinés principalement à la replantation ou à la propagation. Elles ont également soutenu que le mot anglais "*grain*" est modifié par le mot "*seed*" et que les semences fourragères cadrent clairement avec l'usage final prévu étant donné que, d'une manière générale, elles ne sont récoltées que pour être replantées.

The applicants further assert that in some instances the items included in Schedule I of the *W.G.T.A.* are identified primarily by their end use rather than by a specific grain or crop from which they derive such as "breakfast foods or cereals". It is the submission of the applicants that end use is the primary identifier for the item "seed grain in sacks", and this of course refers to the fact that seeds are used primarily for replanting or propagation. It was submitted that the word "grain" is modified by the adjective "seed" and that forage seeds are clearly within the contemplation of the intended end use since they are generally not harvested for purposes other than replanting.

Enfin, les requérantes ont invoqué la version française de la *Loi*, disant que l'expression "*seed*

Finally, the applicants rely upon the French version of the *Act*, in which the expression "seed

grain in sacks" contenue dans la version anglaise de l'annexe est placée vis-à-vis de l'expression "semences en sacs" dans la version française. La traduction anglaise littérale de l'expression française est "*seed in sacks*", sans le mot "*grain*". Les requérantes ont invoqué l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, chap. 0-2, qui stipule certaines règles à appliquer dans l'interprétation des versions anglaise et française d'un texte législatif. L'article 8 stipule ce qui suit:

> 8.(1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles sont pareillement autorité.
>
> (2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,
>
> a) lorsqu'on allègue ou lorsqu'il apparaît que les deux versions du texte législatif n'ont pas le même sens, on tiendra compte de ses deux versions afin de donner, sous toutes réserves prévues par l'alinéa c), le même effet au texte législatif en tout lieu du Canada où l'on veut qu'il s'applique, à moins qu'une intention contraire ne soit explicitement ou implicitement évidente;
>
> b) sous toutes réserves prévues à l'alinéa c), lorsque le texte législatif fait mention d'un concept ou d'une chose, la mention sera, dans chacune des deux versions du texte législatif, interprétée comme une mention du concept ou de la chose que signifient indifféremment l'une et l'autre version du texte législatif;
>
> c) lorsque l'expression d'un concept ou d'une chose, dans l'une des versions du texte législatif, est incompatible avec le système juridique ou les institutions d'un lieu du Canada où l'on veut que ce texte s'applique mais que son expression dans l'autre version du texte est compatible avec ce système ou ces institutions, une mention du concept ou de la chose dans le texte sera, dans la mesure où ce texte s'applique à ce lieu du Canada, interprétée dans la version

grain in sacks" contained in the English version of the Schedule is opposite the expression "*semences en sacs*" in the French version. The literal translation of the French expression into English is "seeds in sacks" which omits the word "grain". The applicants rely upon section 8 of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. 0-2 which articulates certain rules for construing the English and French versions of a statute. Section 8 states as follows:

> 8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.
>
> (2) In applying subsection (1) to the construction of an enactment,
>
> (a) where it is alleged or appears that the two versions of the enactment differ in their meaning, regard shall be had to both its versions so that, subject to paragraph (c), the like effect is given to the enactment in every part of Canada in which the enactment is intended to apply, unless a contrary intent is explicitly or implicitly evident;
>
> (b) subject to paragraph (c) where in the enactment there is a reference to a concept, matter or thing the reference shall in its expression in each version of the enactment, be construed as a reference to the concept, matter or thing to which in its expression in both versions of the enactment the reference is apt;
>
> (c) where a concept, matter or thing in its expression in one version of the enactment is incompatible with the legal system or institutions of a part of Canada in which the enactment is intended to apply but in its expression in the other version of the enactment is compatible therewith, a reference in the enactment to the concept, matter or thing shall, as the enactment applies to that part of Canada be construed as a reference to the concept, matter or thing in its

qui est compatible avec ce système ou ces instructions; et

d) s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c), on donnera la préférence à la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritable du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets. 1968-69, chap. 54, art. 8.

Les requérantes ont cité l'affaire *Nitro-Chem Inc. c. M.R.N.* (1984), 53 N.R. 395 (C.A.F.) à 398, dans laquelle MacGuigan J., en réconciliant les versions anglaise et française d'un tarif douanier qui visait à classifier différentes machines générales et agricoles, y compris les épandeuses de fumier ou d'engrais, a déclaré:

> [traduction] En ce qui concerne la réconciliation des textes anglais et français, un juge n'est pas tenu de rechercher un cas d'usage ordinaire du terme exprimé en une langue, auquel il faut conformer la signification du terme exprimé en l'autre langue, mais plutôt d'essayer de saisir la signification entière des termes exprimés en l'une et l'autre langue. Étant convaincu que dans le texte à l'étude le mot anglais "*manure*" peut facilement avoir une signification aussi large que celle du mot français "engrais", je crois qu'il est préférable de prendre ce mot en son sens plus large, ce qui le rend équivalent au mot français. De cette façon, on rend justice aux deux versions.

Les requérantes ont soutenu que l'expression anglaise "*seed grain in sacks*" peut facilement avoir une signification aussi large que celle des termes français "semences en sacs", et qu'en conséquence, une interprétation qui inclurait les semences fourragères dans l'intention du texte pourrait rendre justice aux deux versions, française et anglaise, de la *Loi*. Elles ont également ajouté qu'une telle interprétation "serait conforme à l'objectif et à l'intention de la *LTGO* qui vise à faciliter le transport, l'expédition et la manutention des grains, plantes et produits cultivés ou traités dans la division de l'Ouest et acheminés par chemin de fer vers Thunder Bay, Armstrong, Churchill ou vers un port de la Colombie-Britannique aux fins de l'exportation".

expression in that version of the enactment that is compatible therewith; and

(d) if the two versions of the enactment differ in manner not coming within paragraph (c), preference shall be given to the version thereof that, according to the true spirit, intent and meaning of the enactment, best ensures the attainment of its objects. 1968-69, c. 54, s. 8

The applicants cited *Nitro-Chem Inc. v. M.N.R.* (1984), 53 N.R. 395 (F.C.A.) at 398 where MacGuigan J., in reconciling the English and French versions of a customs tariff which purported to classify various machines and agricultural equipment including manure/fertilizer spreaders stated:

> With respect to the reconciliation of English and French texts, a judge's responsibility is not to seek some primary instance of ordinary usage in one language to which the meaning of the other language must be made to conform, but rather to try to grasp the whole meaning of both languages. Since it is clear to me here that the English word "manure" can easily bear as broad a meaning as the French word "*engrais*", I believe it is preferable to adopt this fuller meaning which renders it equivalent to the French term. In that way, full justice is done to both versions.

The applicants submit that the English expression "seed grain in sacks" can easily bear as broad a meaning as the French words "*semences en sacs*" and therefore a statutory construction which would include forage seeds within the intent of its provision could do full justice to both versions of the statute. Furthermore, it is asserted that such a construction "would be consistent with the purpose and intention of the *WGTA* which is an *Act* to facilitate the transportation, shipping and handling of grains, crops and products grown or processed in the Western Division and moving by rail to Thunder Bay, Armstrong, Churchill or to a port in British Columbia for export."

Pour toutes ces raisons, les requérantes ont demandé une ordonnance déclaratoire, en vertu des articles 45 ou 46, ou de l'un et l'autre à la fois, de la *Loi nationale sur les transports*, stipulant que les expressions "*seed grain in sacks*" et "semences en sacs" contenues dans l'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* comprennent les semences fourragères. Les requérantes ont soutenu qu'en négligeant ou omettant d'appliquer les tarifs *LTGO* aux semences fourragères, les compagnies CP et CN dérogent aux dispositions de la partie II de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et plus particulièrement de l'article 41 de ladite *loi*.

Des réponses initiales et supplémentaires (sur la demande de la Commission) ont été reçues de la compagnie CP et la compagnie CN au sujet de la présente requête.

La compagnie CP a soutenu que la Commission ne peut prendre des ordonnances en vertu des articles 45 et 46 de la *Loi nationale sur les transports* que si elle a d'abord été habilitée par le Parlement à rendre une ordonnance déclarant que les "semences en sacs" mentionnées dans l'annexe I de la *LTGO* comprennent les semences fourragères. La compagnie CP a estimé qu'aucun pouvoir de cet ordre n'a été conféré à la Commission par le Parlement et qu'en fait, l'article 52 de la *LTGO* autorise uniquement la Commission à tenir une enquête afin de déterminer si un élément d'un tarif enfreint la partie II et, dans l'affirmative, de rejeter l'élément en infraction. La compagnie a affirmé que "n'ayant pas été autorisée, en vertu de la *LTGO*, à rendre une ordonnance déclarant que les "semences en sacs" mentionnées dans l'annexe I de la *LTGO* comprennent les semences fourragères, la Commission n'a pas compétence pour donner suite à la présente requête et doit la rejeter en conséquence".

Sous un autre angle, la compagnie CP a soutenu que les semences fourragères sont formellement exclues de la définition statutaire du terme "grain", qui est contenue dans la *Loi sur le transport du grain dans l'Ouest*. M. Allan Ludkiewicz, avocat de la CP, a déclaré:

> [traduction] Le paragraphe 1 de l'article 2 de la loi mentionne le terme "grain" dans le cadre d'une disposition définitionnelle. Nous soutenons que les termes essentiels qui confirment la portée de cette définition sont

For all these reasons the applicants have requested a declaratory order pursuant to sections 45 and/or 46 of the *National Transportation Act* that the expression "seed grain in sacks", "*semences en sacs*" contained in Schedule I of the *Western Grain Transportation Act* includes forage seeds. The applicants submit that the failure or omission of CP and CN to accord *WGTA* rates to forage seeds contravenes Part II of the *Western Grain Transportation Act* and more specifically section 41 of that *Act*.

Answers and supplementary answers (by direction of the Commission) were filed by CP and CN with respect to this complaint.

CP asserts that the power of the Commission to make orders under sections 45 and 46 of the *National Transportation Act* can only be exercised if the Commission has in the first instance been given the power by Parliament to make an order declaring that "Seed Grain in Sacks" in Schedule I of the *WGTA* includes forage seeds. It is the position of CP that no such power has been delegated to the Commission by Parliament and that, in fact, the *Act*, in section 52, only empowers the Commission to conduct an investigation to determine whether anything included in a tariff contravenes any provision of Part II and if so to disallow that inclusion which contravenes the statute. CP asserts that since "the Commission has not been given the power under the *WGTA* to make an order declaring that "Seed Grain in Sacks" included in Schedule I of the *WGTA* includes forage seeds it is without jurisdiction in this Application and should dismiss same accordingly."

In the alternative however, CP argued that by the express terms of the statute, forage seeds are excluded from the statutory definition of grain which is contained in the *Western Grain Transportation Act*. Mr. Allan Ludkiewicz, Solicitor for CP, stated that:

> Subsection 2(1) "grain" is a definition provision. We submit that the material words in this definition for ascertaining its scope are "means" "included" and "includes". A definition that a word or expression means

les termes "*means*" [désigne], "*included*" [ajouté] et "*includes*" [comprend]. Une définition qui dit qu'un mot ou expression "*means*" [désigne] une chose et qui ajoute que ce mot ou cette expression "*includes*" [comprend] autre chose, constitue réellement deux définitions distinctes. C'est ce qui s'observe dans la définition du mot "grain". En effet, elle comporte deux définitions: la première dit que le mot désigne les grains ou plantes mentionnés à l'annexe I et cultivés dans la division de l'Ouest ou les produits de ces grains ou plantes, mentionnés à cette annexe et transformés dans cette division; la seconde dit que ce mot comprend d'autre part les grains et les plantes cultivés dans la division de l'Ouest et les produits provenant de leur transformation dans cette division, qui sont ajoutés, par règlement d'application de l'alinéa 63(1)b), à cette annexe. En outre, il est légalement établi que, dans une définition donnée, le terme "*means*" [désigne] est restrictif et le terme "*includes*" [comprend] est approximatif.

L'alinéa 63(1)b) stipule:

63.(1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

b) ajouter des grains ou plantes cultivés dans la division de l'Ouest ou des produits provenant de leur transformation dans cette division, à l'annexe I.

La compagnie CP a cité plusieurs affaires judiciaires à l'appui de sa position. Les affaires citées concernent des litiges provoqués par l'interprétation des textes législatifs. La première de ces affaires est celle de *Muzzo Bros. c. Cadillac-Fairview Corp. Ltd.* (1981), 34 O.R. (2d) 461 (C.S. Ont.). Dans cette affaire, Cadillac-Fairview était le propriétaire inscrit d'une certaine propriété à Toronto. Une convention d'achat et de vente avait été signée mais n'avait jamais été enregistrée, de même qu'une cession subséquente de ces intérêts. L'acheteur ayant manqué à son engagement, la convention d'achat et de vente a été résiliée et Cadillac-Fairview a repris possession de la propriété. La question soulevée dans cette affaire était de savior si Cadillac-Fairview, en sa qualité de

one thing and which then goes on to say that it includes something else is actually two separate definitions. This is the case with the word grain herein. The two definitions of grain are, therefore, firstly, that it means any grain or crop included in Schedule I that is grown in the Western Division or any product thereof included in Schedule I that is produced in the Western Division, and, secondly, any other grain or crop grown in the Western Division and any product thereof processed in the Western Division that the Governor in Council, by regulation made under paragraph 63(1)(b), prescribes as being included in Schedule I. It is, furthermore, well settled law that the word "means" in a definition is restrictive and the word "include" is enlarging.

Section 63(1)(b) states:

63.(1) The Governor in Council may make regulations

(b) prescribing any grain or crop grown in the Western Division and products thereof processed in the Western Division that shall be included in Schedule 1;

CP cited several cases in support of its position. The cases which have been cited by CP involve issues relating to the proper interpretation of various statutes. The first of these cases is *Muzzo Bros. v. Cadillac-Fairview Corp. Ltd.* (1981), 34 O.R. (2d) 461 (S.C.O.). In that case Cadillac-Fairview was the registered owner of a certain property in Toronto. An agreement of purchase and sale had been executed but never registered. Subsequently there was an assignment of this interest which was also not registered. Upon default by the Purchaser, the Agreement of Purchase and Sale was terminated and Cadillac-Fairview re-entered the property. The issue in the case was whether or not Cadillac-Fairview, as registered owner, had an interest in the land sufficient to

propriétaire inscrit, avait suffisamment de droits sur la propriété pour se prévaloir du privilège foncier du constructeur. La loi régissant cette affaire définissait comme suit le mot "propriétaire":

> [traduction] "Propriétaire" comprend toute personne et société, *y* compris la Couronne, un corps municipal et une compagnie de chemins de fer, ayant un intérêt ou un faisceau d'intérêts sur le terrain à l'égard duquel ou sur lequel des travaux sont effectués ou des matériaux sont placés ou fournis, sur la demande de ladite personne ou société et...

Le tribunal (West L. J.S.C.O.) a conclu que les travaux étaient exécutés sur la demande de Cadillac-Fairview parce que celle-ci était au courant des travaux et n'a pris aucune mesure pour les empêcher en faisant valoir ses intérêts dans la propriété. Par conséquent, Cadillac-Fairview était propriétaire au sens de la loi.

Le verdict et la décision rendus à l'issue de cette affaire n'aident pas considérablement au règlement du litige examiné par la Commission, mais la compagnie CP les a cités parce que, dans le corps du jugement, Monsieur le juge a cité et approuvé un passage de *Craies on Statute Law*, 7e éd. (1971) , p. 213. À la page 467 du jugement, M. le juge West déclare:

> [traduction] L'article consacré aux définitions emploie "*means*" [désigne] dans certaines clauses et "*includes*" [comprend] dans d'autres. Comme il est indiqué dans *Craies on Statute Law*, 7e éd. (1971), p. 213:
>
> > On distingue deux formes de clauses interprétatives. Dans la première, qui déclare que le mot défini "désigne" telle et telle chose, la définition est explicative et, de prime abord, restrictive. Dans la seconde, qui déclare que le mot défini "comprend" telle et telle chose, la définition est approximative; par exemple: "shérif" comprend "l'adjoint au shérif".

Ce passage de *Craies on Statute Law* est invoqué dans une autre affaire citée par la compagnie CP, à savoir l'affaire *Dilworth* c. *Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (C.P.), dont l'enjeu était de déterminer si un legs à des orphelins était exempt des impôts fonciers

permit the filing of a mechanics lien against it. The act in that case defined owner as follows:

> "owner" includes any person and corporation, including the Crown, a municipal corporation and a railway company, having an estate or interest in the land upon which or in respect of which work is done or materials are placed or furnished, at whose request and...

The Court (per West L. J.S.C.O.) held that the work was done pursuant to a request by Cadillac-Fairview because it had knowledge of the work and took no steps to prohibit the work by asserting its legal interest and that Cadillac-Fairview possessed a lienable interest in the land. Therefore, Cadillac-Fairview was an owner within the meaning of the *Act*.

The actual findings and decision in that case are of little assistance in deciding the matter before the Commission, but CP has cited it because of a portion of the judgement where His Lordship quoted with approval a passage from *Craies on Statute Law*, 7th ed (1971), p. 213. At page 467 of the judgement, Mr. Justice West states:

> The definition section employs "means" in some clauses and "includes" in others. As noted in *Craies on Statute Law*, 7th ed. (1971) at p. 213:
>
> > There are two forms of interpretation clause. In one, where the word defined is declared to "mean" so and so, the definition is explanatory and *prima facie* restrictive. In the other, where the word defined is declared to "include" so and so, the definition is extensive, e.g. "sheriff" includes "under sheriff".

This passage from *Craies on Statute Law* is reflected in another case cited by CP, *Dilworth v. Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (P.C.), which involved the question of whether a bequest to orphan boys was exempt from the estate taxes imposed under the estate legislation

perçus en vertu de la législation foncière de la colonie de Nouvelle-Zélande. L'article 2 du texte législatif habilitant stipulait ce qui suit:

> [traduction] 2. Dans la présente loi, l'expression "dons pour fins de charité" comprend les biens immobiliers et les biens personnels, quelle qu'en soit la description, cédés au titre d'un souhait, d'un legs ou d'une donation testamentaire, à des établissements publics tels que les bibliothèques, les musées, les organismes d'encouragement des sciences et des arts, les collèges et les écoles, ou aux hôpitaux, aux orphelinats, aux asiles d'aliénés, aux maisons de bienfaisance ou aux dispensaires.

À la page 105 du jugement du Conseil privé, Lord Watson déclarait:

> L'article 2 est incontestablement une clause interprétative et le législateur a certainement prévu que cet article sera pris en considération dans l'interprétation de l'expression "souhait ou legs charitable" mentionnée dans l'article 3. Il n'est pas dit expressément que le legs charitable désigne l'une ou l'autre parmi les choses énumérées; il est dit plutôt qu'il comprend ces choses. Le terme "comprend" est communément utilisé dans les clauses interprétatives dans le but d'élargir le sens des mots ou phrases que renferme le corps du texte législatif. En présence de ce terme, ces mots ou phrases doivent être interprétés comme des termes désignant non seulement les choses qu'ils signifient au sens propre, mais encore les choses qu'ils doivent comprendre en vertu de la clause interprétative. Mais le mot "comprend" est susceptible d'une autre interprétation, qui peut devenir impérative si le contexte de la loi suffit à montrer que ce mot n'a pas été utilisé simplement dans le but d'élargir le sens propre des mots et expressions définis. Il peut être synonyme de l'expression "désigne et comprend" et, dans ce cas, peut permettre une explication exhaustive du sens qui, pour l'application de la loi, doit invariablement être donné aux mots ou aux expressions concernés.

Le jugement de Lord Watson a été commenté par Philips, Co. Ct. J. (Man.) dans *Re B.M.F.*, [1981] 4 W.W.R. 171 (C.C. Man.), à la page 174, comme suit:

of the New Zealand colony. Section 2 of the relevant statute stated:

> 2. In this *Act*, the terms "charitable purposes" includes desires, bequests and legacies of real and personal property respectively of whatever description to public institutions such as libraries, museums, institutions for the promotion of science and art, colleges and schools, or to hospitals, orphan, lunatic or benevolent asylums, dispensaries.

At page 105 of the judgement of the Privy Council Lord Watson stated:

> Section 2 is, beyond all question, an interpretation clause and must have been intended by the Legislature to be taken into account in construing the expression "charitable desire or bequest" as it occurs in section 3. It is not said in terms that charitable bequest shall mean one or other of the things which are enumerated but, that it shall include them. The word "include" is very generally used in interpretation clauses in order to enlarge the meaning of words or phrases occurring in the body of the statute; and when it is so used, these words or phrases must be construed as comprehending, not only such things as they signify according to their natural import, but also those things which the interpretation clause declares that they shall include. But the word "include" is susceptible of another construction, which may become imperative if the context of the *Act* is sufficient to show that it was not merely employed for the purpose of adding to the natural significance of the words or expressions defined. It may be equivalent to "means and include", and in that case it may afford an exhaustive explanation of the meaning which, for the purposes of the *Act*, must invariably be attached to those words or expressions.

Lord Watson's judgement was commented upon by Philips, Co. Ct. J. (Man.) in *Re. B.M.F.*, [1981] 4 W.W.R. 171 (Man. Co. Ct.) at 174, as follows:

Ses commentaires sont incidents, mais la première partie de la déclaration, qui traite du sens du terme "comprend" exprime une règle d'interprétation généralement admise. Toutefois, sauf erreur, la seconde partie de la déclaration, qui traite du sens de "désigne et comprend", ne constitue pas une règle générale d'interprétation. Son application est limitée à des situations particulières dans lesquelles la définition vise à être complète ou exhaustive ou le contexte de la loi exige une définition exhaustive ou restrictive.

Dans l'affaire *R. c. Mansour*, [1979] 2 R.C.S. 916 (C.S.C.), le point en litige devant la Cour suprême était de savoir si la définition statutaire du terme "route" dans la législation de l'Ontario comprend ou non l'aire de stationnement d'un appartement. La définition dit:

[traduction] "route" comprend une route, une rue, une avenue, une promenade, une allée, un square, une place, un point, un viaduc ou un pont à chevalets, commun ou public, conçu et utilisé ou destiné à être utilisé par le grand public pour le passage des véhicules.

La Cour a conclu que l'emploi du terme "comprend" a pour effet d'exclure l'aire de stationnement. Subséquemment, dans l'affaire *Nova c. Amoco Canada*, [1981] 2 R.C.S. 437 (C.S.C.), la Cour suprême a examiné l'effet de l'addition des mots "y compris les taux et méthodes de dépréciation et d'amortissement, la détermination du taux de base et du taux de rendement connexes..." à une loi de l'Alberta. M. le juge Estey a déclaré à la page 461 ce qui suit:

[traduction] Il est évident, d'entrée en jeu, que l'addition d'une phrase définitive commençant par le terme "y compris" étend le sens ordinaire du mot qui précède le terme "y compris", mais l'on doit noter qu'une telle technique n'a pour effet ni de modifier ni de réduire le sens ordinaire du mot précédent. Il s'ensuit donc, à mon avis, que les mots "taxes, droits et autres charges", dans le paragraphe 30(1), ne sont pas réduits mais sont plutôt illustrés et développés par la référence subséquente "taux et méthodes de dépréciation et d'amortissement, détermination du taux de base et du taux de rendement connexes...".

His comments are *obiter* but the first part of the statement dealing with the meaning of "includes" expresses a generally accepted rule of interpretation. With respect, the second part of the statement, dealing with the meaning of "means and includes" is not a general rule of interpretation. Its application is limited to particular situations where the definition purports to be complete or exhaustive or the context of the statute requires an exhaustive or restrictive definition.

In *R. v. Mansour*, [1979] 2 S.C.R. 916 (S.C.C.) the issue before the Supreme Court was whether or not the statutory definition of highway in Ontario legislation included an apartment parking lot. The definition stated:

"highway" includes a common and public highway, street, avenue, parkway, driveway, square, place, bridge, viaduct or trestle designed and intended for or used by, the general public for the passage of vehicles.

The Court held that use of the word "includes" had the effect of excluding the parking lot. Subsequently, in *Nova v. Amoco Canada*, [1981] 2 S.C.R. 437 (S.C.C.), the Supreme Court considered the effect of the addition of the words "including the rates and methods of depreciation and amortization, determination of rate base and rate return thereon..." in an Alberta statute. Mr. Justice Estey stated at 461 as follows:

It is obvious first of all that the addition of a definitive phrase commencing with the word "including" expands the ordinary meaning of that which precedes the word "including", but also it must be added that such a technique does not revise or diminish the ordinary meaning of the preceding word. It therefore follows in my view, that the words "rates, tolls and other charges" in s. 30(1) are not diminished, but rather are illustrated and amplified by the reference following those words to "rates and methods of depreciation and amortization, determination of rate base and rate of return thereon...".

Dans l'affaire *R. c. Jollimore* (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.), la Cour a fait ressortir la différence entre les termes "désigne" et "comprend" dans le *Code criminel*. J. Dowell a déclaré à la page 389:

> [traduction] Les définitions dans l'article 2 du *Code* sont de deux genres. Certains paragraphes - ex. 2, 15, 18 et 19 - utilisent le mot "désigne" dans la définition des termes, tandis que de nombreux autres paragraphes - ex. 1, 3, 4, 5, 6 et plus particulièrement le paragraphe 33 - utilisent le mot "comprend". Les portées respectives de ces deux mots sont très différentes. La première catégorie de définitions donne une signification statutaire aux termes ainsi définis et c'est la seule qui soit applicable à ces termes dans le *Code criminel*.
>
> En revanche, les paragraphes qui utilisent le mot "comprend" ne donnent pas aux termes définis un sens aussi restreint mais plutôt élargissent la signification de ces termes, de manière à ce qu'ils couvrent une chose qui n'y est pas incluse ou qui risque de ne pas y être incluse. Le paragraphe 33 est de cette catégorie. Il stipule ce qui suit: "Fonctionnaire comprend tout préposé des douanes ou de l'accise, tout officier de l'armée, de la marine, de la milice, de la Gendarmerie royale du Canada, ou tout autre fonctionnaire occupé à faire observer les lois du Canada sur le revenu, les douanes, le commerce ou la navigation."

L'interprétation spécifique dont le mot "désigne" doit faire l'objet est évidente dans la décision relative à l'affaire *R. c. McLeod*, [1950] 2 W.W.R. 456 (C.A.C.-B.) où O'Halloran J.A. déclare (à la page 462):

> [traduction] Le mot "désigne" est limité à ce qu'il décrit ou définit spécifiquement. Lorsqu'il est utilisé par opposition au mot "désigne", le mot "comprend" n'est pas restrictif; il signifie que ce qui est "compris" s'ajoute à quelque chose d'autre qui n'est pas spécifiquement mentionnée parmi les choses comprises.

L'affaire de *R. c. Verrette* (1978), 85 D.L.R. (3d) (C.S.C.), qui a été également citée par la compagnie CP, est peu utile étant donné qu'elle concerne la validité d'une disposition apprécia-

In *R. v. Jollimore* (1950), 98 C.C.C. 388 (N.S.S.C.), the Court contrasted the difference of "means" and "includes" in the *Criminal Code*. Dowell J. stated at p. 389:

> The definitions in s. 2 of the *Code* are of two kinds. Some subsections, e.g. (2), (15), (18), (19) use the word "means" in defining terms; on the other hand many other subsections, e.g. (1), (3), (4), (5), (6) and in particular (33) use the word "includes". There is a great difference in the effect of the two words. The first class of definitions gives statutory meanings to the terms so defined and that meaning is the only meaning applicable to the words in the *Criminal Code*.
>
> On the other hand, the subsections using the word "includes" have no such restrictive meaning but enlarge the meaning of the word to cover something which would not otherwise be included in the terms, or the inclusion of which would be doubtful. Subsection (33) is of the latter class. It reads as follows: "Public officer includes any excise or customs officer, officer of the army, navy, marine, militia, Royal Canadian Mounted Police, or other officer engaged in enforcing the laws relating to the revenue, customs, trade or navigation of Canada.

The specific interpretation to be given to the word "means" is evident in *R. v. McLeod*, [1950] 2 W.W.R. 456 (B.C.C.A.), where O'Halloran J.A. states at page 462:

> "means" is restricted to that which is specifically described or defined. When used in contrast to "means", the word "includes" is not restrictive; it signifies that that which is "included" is in addition to something else that is not specifically stated to be so included.

The case of *R. v. Verrette* (1978), 85 D.L.R. (3d) (S.C.C.), which was also cited by CP is unhelpful, since it involves the effect of a deeming provision, which is something different

tive, ce qui diffère quelque peu de l'utilisation du terme "désigne" ou "comprend" dans un texte législatif.

La compagnie CP a cité également un certain nombre d'affaires qui contiennent des déclarations globales concernant l'utilisation du contexte dans l'interprétation des textes législatifs. Les passages extraits de ces jugements donnent un aperçu de la façon dont les tribunaux interprètent les dispositions légales de référence.

Dans l'affaire *Nokes c. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd.*, [1940] A.C. 1014 (H.L.), Lord Atkin a déclaré à la page 1031:

> [traduction] Dans le présent article, l'expression "propriété" comprend les droits et pouvoirs de propriété de tout genre et l'expression "obligations" comprend "les fonctions". Mais le tribunal a été tenu à maintes occasions d'interpréter les termes généraux, en ramenant leur sens général au sens visé manifestement par le législateur. Les paroles de l'éminent auteur de *Maxwell on Statutes*, 8e éd., p. 73, me semblent permettre d'établir un véritable critère d'interprétation. Après avoir dit qu'il est certaines choses que le législateur est censé ne pas prévoir et qu'il faut par conséquent éviter toute interprétation qui mène à l'une d'elles, il poursuit: "Une de ces présomptions est que le législateur n'a pas l'intention d'apporter à la loi des modifications substantielles excédant ce qu'elle déclare explicitement par des dispositions formelles ou par induction ou, en d'autres termes, excédant sa portée et son objet immédiats. Dans toutes les questions générales dépassant ces limites, la loi demeure inébranlable. Il est improbable au plus haut degré que le législateur démolisse des principes fondamentaux, transgresse des droits ou s'écarte du système général du droit sans exprimer ses intentions avec le maximum de clarté. À donner une telle force aux termes généraux, simplement parce qu'ils se prêtent à cette interprétation lorsqu'ils sont pris en leur sens le plus large ou en leur sens courant ou propre, on leur donnerait une signification autre que celle qui était réellement prévue. Par conséquent, les mots et phrases généraux, aussi large et étendu que soit leur sens littéral, doivent normalement être

from the use of "means" or "includes" in a statute.

CP has also cited a number of cases which contain broad statements on the use of context in interpreting statutes. Passages taken from those judgements give some indication of the way courts go about the business of interpreting statutory references.

In *Nokes v. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd.*, [1940] A.C. 1014 (H.L.), Lord Atkin stated at page 1031:

> In this section the expression "property" includes property rights and powers of every description and the expression "liabilities" includes "duties". But it has been the duty of the court on countless occasions to construe general words cutting down the generality to the obvious intention of the Legislature. The words of the learned author of *Maxwell on Statutes*, 8th ed., p. 73 appear to me to afford a true canon of construction. After saying that there are certain objects which the Legislature is presumed not to intend, and that a construction which would lead to any of them is therefore to be avoided, he continues: "One of these presumptions is that the Legislature does not intend to make any substantial alteration in the law beyond what it explicitly declares, either in express terms or by clear implication, or, in other words, beyond the immediate scope and object of the statute. In all general matters outside those limits the law remains undisturbed. It is in the last degree improbable that the Legislature would overthrow fundamental principles, infringe rights, or depart from the general system of law, without expressing its intention with irresistible clearness, and to give any such effect to general words, simply because they have a meaning that would lead thereto when used in either their widest, their usual or their natural sense, would be to give them a meaning other than that which was actually intended. General words and phrases, therefore, however wide and comprehensive they may be in their literal sense, must usually be construed as being limited to the actual objects of the *Act*. The

interprétés dans les limites tracées par les objectifs réels de la loi. Les mots généraux de la loi ne doivent pas être interprétés d'une manière qui modifie les règles antérieures de droit."

Dans l'affaire *R. c. Schildkamp*, [1971] A.C. 1 (H.C.), Lord Hobson disait à la page 15:

> [traduction] Lorsque l'énoncé d'un texte législatif est clair et précis, il faut lui donner effet à moins qu'il n'aboutisse à l'injustice ou à l'absurdité. Je ne vois rien d'absurde ou d'injuste dans l'énoncé du paragraphe 3 qui considère le commerce frauduleux comme une offense indépendante de la liquidation d'une société. C'est ce que disent les termes employés, pris en leur sens ordinaire. J'estime qu'il est extrêmement dangereux de faire des spéculations sur les intentions du Parlement, en considérant le reste des articles. Si l'énoncé est douteux ou ambigu, la situation pourrait être différente. Les intentions du Parlement ne peuvent être déduites sans danger que par référence aux termes que le Parlement a employés et par l'interprétation de ces termes selon leur sens ordinaire. Dans la présente affaire, je suis d'avis que l'article 3 doit être lu dans son texte et être pris au pied de la lettre.

Dans l'affaire *Bourne c. Norwich Crematorium Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576, J. Stamp déclare à la page 578:

> [traduction] Les termes anglais empruntent leurs nuances aux termes qui les entourent. La phrase n'est pas composée simplement de mots qui peuvent être retirés du contexte, définis séparément par référence au dictionnaire ou aux affaires précédentes, puis replacés dans le contexte avec le sens qui leur a été assigné individuellement, de manière à donner à la phrase ou au paragraphe une signification qu'il ne peut avoir sans l'altération préalable du texte anglais.

La dernière affaire invoquée par la compagnie CP, *In Re Richard Bros.*, [1917] 2 W.W.R. 722, n'ajouterait rien aux arguments précédents.

En outre, la compagnie CP a soutenu que les avis d'expert présentés par les requérantes, de même que leurs arguments concernant l'usage final, sont sans rapport avec la question. Ce qui

general words of the *Act* are not to be so construed as to alter the previous policy of the law.

In *R. v. Schildkamp*, [1971] A.C. 1 (H.C.), Lord Hobson said at p. 15:

> Where words of a statute are clear and unambiguous, then effect must be given to them unless they lead either to injustice or absurdity. I can see nothing either absurd or unjust in a reading of subsection (3) which makes fraudulent trading an offence unconnected with the winding up of a company. This is what the words, according to their ordinary meaning say. It appears to me highly dangerous to speculate on what Parliament's intentions were from a consideration of the rest of the sections. If the words are doubtful or ambiguous the position may be different, Parliament's intentions can only safely be gathered from the words which Parliament has used, interpreted according to their ordinary meaning. In this present case I am of the opinion that section 3 must be read as it stands without any words of qualification.

In *Bourne v. Norwich Crematorium Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576, Stamp J. states at page 578:

> English words derive colour from those which surround them. Sentences are not mere collections of words to be taken out of the sentence, defined separately by reference to the dictionary or decided cases, and then put back again into the sentence with the meaning which you have assigned to them as separate words, so as to give the sentence or phrase a meaning which it cannot bear without distortion of the English language.

The last case relied upon by CP, *In Re Richard Bros.*, [1917] 2 W.W.R. 722, does not add anything further to this subject.

Furthermore CP argued that the expert opinions procured by the applicants as well as their arguments concerning end usage are irrelevant. What is relevant in the view of CP is

a rapport à la question, de l'avis de la compagnie CP, c'est de savoir si le produit en cause est mentionné ou non dans l'annexe I de la *Loi*. Enfin, en ce qui concerne l'interprétation des textes législatifs bilingues, l'avocat de la compagnie CP a déclaré:

> [traduction] Les requérantes ont insisté particulièrement sur le fait que dans la version française de l'annexe I, le terme "semences en sacs" ne se rapporte pas en quoi que ce soit au terme anglais "*grain*" [grain]. Là encore, ce qui est à propos, c'est de savoir si le terme "semences en sacs" peut être rapporté aux mots "*seeds*" mentionnés ailleurs dans l'annexe I. L'annexe cite de nombreux "*seeds*", mais aucun d'entre eux n'indique les semences fourragères [*forage seed*].

Pour toutes ces raisons, la compagnie CP a demandé que la requête soit rejetée.

La position de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a été exposée par l'avocat général adjoint, M. Grant H. Nerbas. La compagnie CN a soutenu tout d'abord que le pouvoir d'ajouter des grains ou plantes à l'annexe I de la *Loi*, qui est exercé par le gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 63(1)b) de la *Loi*, est un pouvoir législatif délégué par le Parlement au gouverneur en conseil. La Commission est compétente à examiner les plaintes en vertu de l'article 52 de la *Loi*. Toutefois, cette compétence se limite à la tenue d'enquêtes afin de déterminer si un élément d'un tarif enfreint la partie II de la *Loi* et, dans l'affirmative, rejeter l'élément en infraction dans les soixantes jours suivant le dépôt du tarif en question. Par conséquent, la compagnie CN est d'avis que la Commission n'est pas compétente à se prononcer sur cette plainte. La compagnie CN invoque à l'appui de ses arguments l'affaire *North Coast Air Services Ltd.* c. *Commission canadienne des transports*, [1968] R.C.S. 940.

Dans l'affaire *North Coast*, la controverse portait sur certaines ordonnances générales rendues par l'ancien Conseil du transport aérien. Ledit Conseil avait rendu des ordonnances générales qui étaient censées toucher un grand nombre de transporteurs aériens et, en ce faisant, avait outrepassé les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* qui autorise le Conseil à édicter des règlements uniquement avec l'assen-

whether or not the particular commodity is listed in Schedule I of the *Act*. Finally, in regard to the issue of construing bilingual legislation, CP counsel noted:

> The applicants made a lot out of the fact that in the French version of Schedule I "*semences en sacs*" does not refer whatsoever to "grain". Again what is relevant in this regard is whether "*semences en sacs*" can be related to seeds listed elsewhere in Schedule I. There are seeds listed elsewhere in the Schedule, but none of them are forage seeds.

For all of these reasons CP requested that the complaint be dismissed.

The position of the Canadian National Railway Company was elaborated by Mr. Grant H. Nerbas, Associate General Solicitor. CN asserts firstly that the exercise of authority to add crops to Schedule I of the *Act* which is conferred upon the Governor in Council by section 63(1)(b) of the *Act* constitutes an exercise of a legislative function delegated by Parliament to the Governor in Council. The Commission has jurisdiction respecting complaints by virtue of section 52 of the *Act*. However, that power is limited to investigating a tariff to determine whether anything in it contravenes any provision of Part II of the *Act* and, if so, to disallow the offending portion within sixty days of the filing of a tariff. It is therefore the position of CN that the Commission is without jurisdiction to rule upon this complaint. CN relies upon *North Coast Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission*, [1968] S.C.R. 940.

In *North Coast* the issue concerned certain general orders of the former Air Transport Board. The Board had issued general orders which purported to affect a large number of air carriers, thus bypassing the provisions of the *Aeronautics Act* which permitted the Board to enact regulations only with the concurrence of the Governor in Council. Following the amalgamation of the Air Transport Board into

timent du gouverneur en conseil. Par suite de l'intégration du Conseil des transports aériens dans la Commission canadienne des transports, cette dernière a rendu, par l'intermédiaire de son Comité des transports aériens, une ordonnance générale en vertu de l'article 5 (actuellement l'article 46) de la *Loi nationale sur les transports*. L'article 5 stipulait, comme il le stipule maintenant, ce qui suit:

> 5.(1) Sous réserve des dispositions différentes expressément prévues par la présente loi, les dispositions de la Partie IV relatives aux séances de la Commission et à l'expédition des affaires, aux témoins et à la preuve, à la pratique et à la procédure, aux ordonnances et aux décisions de la Commission ainsi qu'à leur révision et aux appels y afférents s'appliquent dans le cas de toute enquête, plainte, demande ou autre procédure aux termes de la présente *loi*, de la *Loi sur les chemins de fer*, de la *Loi sur l'aéronautique*, de la *Loi sur les transports* ou de toute autre loi du Parlement du Canada imposant un devoir ou une fonction à la Commission; et la Commission a et exerce, en ce qui concerne les questions relevant de ces lois, la compétence et l'autorité dont elle est investie par la Partie IV de la présente *loi*.
>
> (2) Pour plus de certitude et pour éviter le doute, mais sans limiter la généralité du paragraphe (1), il est déclaré que les dispositions suivantes de la Partie IV de la présente *loi*, savoir les articles 44 à 82, s'appliquent *mutatis mutandis* relativement à toutes procédures devant la Commission en conformité de la présente *loi*, de la *Loi sur les chemins de fer*, de la *Loi sur l'aéronautique* ou de la *Loi sur les transports*, et qu'en cas de conflit entre les dispositions de la Partie IV et celles de la *Loi sur les chemins de fer*, de la *Loi sur l'aéronautique* ou de la *Loi sur les transports*, les dispositions de la Partie IV prévalent.

Cette procédure a été critiquée à la Cour suprême du Canada lorsque Martland J., dans un jugement qu'il rendait, a dit ce qui suit au sujet de l'application de l'article 5:

> [traduction] La *Loi nationale sur les transports* a abrogé certaines dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* mais a laissé intacte

the Canadian Transport Commission, the latter, through its Air Transport Committee issued a general order under section 5 and what is now section 46 of the *National Transportation Act*. Section 5 then, as now, states as follows:

> 5.(1) Except as otherwise expressly provided by this *Act*, the provisions of Part IV relating to sittings of the Commission and the disposal of businesss, witnesses and evidence, practice and procedure, orders and decisions of the Commission and review thereof and appeals therefrom apply in the case of every inquiry, complaint, application or other proceeding under this *Act*, the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* or the *Transport Act* or any other *Act* of the Parliament of Canada imposing any duty or function on the Commission; and the Commission shall exercise and enjoys the same jurisdiction and authority in matters under any such *Acts* as are vested in the Commission under Part IV of this *Act*.
>
> (2) For greater certainty and the avoidance of doubt, but without limiting the generality of subsection (1), it is declared that the following provisions of Part IV of this *Act*, namely sections 44 to 82 apply *mutatis mutandis* in respect of any proceedings before the Commission pursuant to this *Act*, the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* or the *Transport Act*, and in the event of any conflict between the provisions of Part IV and the provisions of the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* or the *Transport Act*, the provisions of that Part prevail.

This procedure was attacked in the Supreme Court of Canada where Martland J., in the course of rendering judgement said this concerning the effect of section 5:

> The *National Transportation Act*, while it repealed certain portions of the *Aeronautics Act*, left most of it intact. The power to make

la plus grande partie de cette loi. Le pouvoir d'édicter des règlements, conféré par l'article 13 au Conseil des transports aériens (et actuellement à la Commission canadienne des transports), demeure inchangé et ne peut être exercé qu'avec l'assentiment du gouverneur en conseil. Il est difficile de voir l'intérêt qu'on aurait à garder cet article si, comme le prétend l'intimée, la Commission a le pouvoir général d'édicter des règlements sans cet assentiment.

regulations, conferred by s. 13 upon the Air Transport Board (and now upon the Canadian Transport Commission), remains the same, and can be exercised only subject to the approval of the Governor in Council. It is difficult to see what purpose is served by retaining that section if, as the respondent contends, the Commission has a general power to regulate without such approval.

À mon sens, l'article 5 de la *Loi nationale sur les transports* n'a pas l'effet qu'on prétend. Le paragraphe 1 rend applicables les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* relatives aux séances de la Commission et à l'expédition des affaires, aux témoins et à la preuve, à la pratique et à la procédure, aux ordonnances et aux décisions de la Commission, ainsi qu'à leur révision et aux appels y afférents "dans le cas de toute enquête, plainte, demande ou autres procédures". C'est dans ce contexte que le paragraphe ajoute que la Commission a et exerce, en ce qui concerne les questions relevant de ces lois, la compétence et l'autorité dont elle est investie par la *Loi sur les chemins de fer*.

In my opinion, s. 5 of the *National Transportation Act* does not have the effect which is claimed. Subsection (1) makes applicable those sections of the *Railway Act* relating to sittings of the Commission, disposal of business, witnesses and evidence, practice and procedure, orders and decisions of the Commission and review appeal therefrom "in the case of every inquiry, complaint application or other proceedings". It is in this context that the subsection then goes on to say that the Commission shall exercise and enjoy the same jurisdiction and authority in matters under any such *Acts* as are vested in the Commission under the *Railway Act*.

Le paragraphe 2 fait référence aux articles de la *Loi sur les chemins de fer* qui doivent s'appliquer *mutadis mutandis* relativement à toutes procédures devant la Commission.

Subsection (2) makes reference to specific sections of the *Railway Act* which are to apply, *mutatis mutandis* in respect of proceedings before the Commission.

L'article 5 concerne donc les procédures devant la Commission, en vertu de la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur les transports* et les autres textes législatifs régissant ses fonctions et attributions. C'est relativement aux procédures et aux affaires devant le *Board of Transport Commissioners* qu'elle a et exerce la même compétence et autorité dont ledit *Board* était investi par la *Loi sur les chemins de fer*.

Section 5 is therefore concerned with proceedings before the Commission under the *National Transportation Act*, the *Aeronautics Act*, the *Transport Act* and other statutes governing its duties and function. It is with respect to proceedings of the Board and matters coming before it that it is given the same jurisdiction and authority as the Board of Transport Commissioners enjoyed under the *Railway Act*.

En ce qui concerne le sens propre à donner à la phrase "semences en sacs", la compagnie CN affirme que l'interprétation correcte est la suivante:

As regards the issue of the proper meaning to be ascribed to the phrase "seed grain in sacks" CN asserts that the correct interpretation is as follows:

Tout produit expressément énuméré dans l'annexe I et répondant aux critères du paragraphe 2(1) est, par définition, un "GRAIN" et est admissible aux tarifs établis et publiés en vertu de la *Loi*.

Si le législateur voulait que la définition du terme "GRAIN" soit sujette à l'interprétation:

a) L'annexe I n'aurait contenu que des termes génériques, au lieu de citer des variétés particulières de grains et de semences et de les désigner par leur nom particulier et leur condition. Par exemple: l'orge est citée cinq fois pour distinguer l'orge broyée, perlée, mondée et les germes d'orge, et les graines de tournesol sont mentionnées quatre fois. Si le législateur voulait qu'on utilise le sens général plutôt que spécifique des grains, ces répétitions auraient été inutiles.

b) Il n'aurait pas été nécessaire de faire la distinction entre les pouvoirs administratifs et judiciaires (article 52 - Surveillance des tarifs par la C.C.T.) et les pouvoirs législatifs (alinéa 63(1)b) - Compétence du gouverneur en conseil pour ajouter des grains ou plantes à l'annexe I).

En ce qui concerne l'interprétation des textes législatifs bilingues, la compagnie CN a déclaré:

a) L'annexe en entier doit être considérée comme une liste exhaustive de ce qui peut être considéré comme grain en vertu du paragraphe 2(1).

b) Le fait de désigner spécifiquement les variétés de grains plutôt que d'utiliser des termes génériques soutient l'opinion que le mot équivalent au mot anglais "grain" a été omis par inadvertance dans la colonne 2 de l'annexe.

c) Le législateur, en vertu de l'alinéa 63(1)b) exige l'intervention du gouverneur en conseil lorsqu'il s'agit des produits à l'annexe I.

d) en définissant le mot "grain" dans le paragraphe 2(1) de la loi comme tout

Whatever is expressly listed in the enumeration of commodities in Schedule I that meets the criteria of section 2(1) is defined to be "GRAIN" and is entitled to be included in rate tariffs published under the *Act*.

Had Parliament intended to leave the definition of GRAIN as a matter for interpretation, then:

(a) Generic terms only would have been necessary in Schedule I. Instead, specific varieties of grains and seeds are used by their particular name and condition. For example, Barley appears 5 times to distinguish crushed, pearl, pot and Sprouts barley; Sunflower Seed is listed 4 times; repetition would not have been necessary had Parliament intended the general rather than the specific designation of grains to be used.

(b) The separation of administrative and judicial (s. 52 - C.T.C. Supervisory Function over Tariffs) from legislative (s. 63(1)(b) - Government in Council *(sic)* inclusion of items to Schedule I) would not have been necessary.

In respect of the issue of construing bilingual legislation CN states:

(a) The entire schedule should be looked at as an exhaustive enumeration of what can be included as a grain under s. 2.(1).

(b) The use of specific designations of varieties of grain rather than reliance on generic terms supports the view that the word for grain was inadvertently omitted in column two.

(c) The scheme of the legislation requires Governor in Council action under s. 63(1)(b) as the means of adding items to Schedule I.

(d) Parliament in defining grain as appears in s. 2.(1) of the *Act* to be any grain or

grain ou plante ou produit de grain ou plante mentionné à l'annexe I, le législateur entendait inclure uniquement les produits énoncés. La compagnie CN invoque les règles d'interprétation stipulées par l'article 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, chap. 0-2, notamment l'alinéa 8(2)d), en déclarant que la ligne 23 de la première colonne de la version anglaise exprime l'intention véritable du législateur lorsqu'on examine dans leur ensemble l'objectif et la portée du texte législatif.

Loi sur les langues officielles, article 8; Driedger, *Construction of Statutes* 2e, pp. 165-181.

e) La fonction de la Commission est limitée par l'article 52 à un rôle de surveillance par rapport aux tarifs et non par rapport à l'annexe.

Pour toutes ces raisons, la compagnie CN demande que la requête soit rejetée.

DÉCISION DE LA COMMISSION

Nous avons examiné l'ensemble des preuves et arguments présentés par les parties et nous discuterons successivement les mérites des principaux points invoqués.

1. Juridiction déclaratoire

En vertu de l'article 45 de la *Loi nationale sur les transports*, la Commission est compétente à rendre une ordonnance déclarant qu'un taux imposé dans une transaction antérieure était légal ou illégal; *Canadian Pacific Railway Co. c. Canadian Oil Cos.*, [1914] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (C.P.). À notre avis, la Commission détient ce pouvoir en vertu de la *Loi sur les transports du grain de l'Ouest*, parce que:

1. Le paragraphe 34(2) de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* confère à la

crop or product thereof, included in Schedule I, intended to include only those commodities listed. CN relies on the rules of interpretation codified in section 8 of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. 0-2, in particular subsection 8(2)(d), in submitting that the English version in line 23 column one expresses the true intent of Parliament when the purpose and effect of the legislation is examined in total.

Official Languages Act, s. 8; Driedger, *Construction of Statutes* (2d), pp. 165-181.

(e) The function of the Commission is restricted by s. 52 to a supervisory role in respect of tariffs and not in respect of the Schedule.

For all of these reasons CN requests that this application be dismissed.

BY THE COMMISSION

We have considered all of the evidence and argument submitted by the parties and we will discuss the merits of the main points of argument in series.

1. Declaratory Jurisdiction

Pursuant to section 45 of the *National Transportation Act*, the Commission has jurisdiction to make an order declaring that a rate charged in a past transaction was legal or illegal; *Canadian Pacific Railway Co. v. Canadian Oil Cos.*, [1914] A.C. 1022; 19 D.L.R. 64; 17 C.R.C. 411 (P.C.). In our opinion, the Commission possesses this power under the provisions of the *Western Grain Transportation Act* because:

1. Subsection 34(2) of the *Western Grain Transportation Act* confers upon the

Commission le pouvoir de réglementer les tarifs de taxes en vertu de la *LTGO*[1].

2. Le paragraphe 52(1) confère à la Commission le pouvoir de recevoir des plaintes et de tenir des enquêtes relatives aux tarifs. Le paragraphe 52(1) n'est pas subordonné au paragraphe 52(2) (qui limite le pouvoir de la Commission au rejet des tarifs dans les soixante jours suivant leur dépôt), parce qu'il existe un principe général d'interprétation des textes législatifs, selon lequel chaque article et paragraphe d'une loi doit être interprété d'une manière qui donne un effet juridique à cet article ou paragraphe. Le paragraphe 52(1), selon notre interprétation, confère le pouvoir de recevoir des plaintes et de tenir des enquêtes au sujet de ces plaintes. Le paragraphe 52(2) confère un pouvoir exécutif limité pour rejeter un élément de tarif, mais n'interdit pas la compétence à rendre une ordonnance déclaratoire en exécution du pouvoir général dont nous sommes investis en vertu de la *Loi nationale sur les transports* (ci-après LNT).

3. Le pouvoir de rendre des ordonnances déclaratoires en vertu de l'article 45 de

[1] 34(2) Les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* relatives aux tarifs de taxes et aux taxes, à l'exception des articles 276 à 278, s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, aux tarifs et aux taux prévus à la présente partie, sauf incompatibilité avec celle-ci.

Commission a power to regulate tariffs of tolls under the *WGTA*.[1]

2. Subsection 52(1) confers upon the Commission the power to receive complaints and conduct investigations with respect to tariffs. Subsection 52(1) is not dependent upon subsection 52(2), (which limits the Commission to disallowance of tariffs within sixty days of the filing date), because there is a general principle of statutory interpretation which holds that each section and subsection of an *Act* is to be interpreted in a manner which will give legislative effect to that section or subsection. Subsection 52(1) is interpreted by us as conferring a power to receive complaints and investigate those complaints. Subsection (2) confers a limited executory power to disallow, but does not preclude the issuance of a declaratory order under our general jurisdiction as contained in the *National Transportation Act*.

3. The power to make declaratory orders under section 45 of the *NTA* can be

[1] 34(2) The provisions of the *Railway Act* respecting tariffs of tolls and tolls, except sections 276 and 278 thereof, apply, with such modifications as the circumstances require, to tariffs and rates under this part to the extent that those provisions are not inconsistent with the provisions of this Part.

la *LNT* peut être exercé, conformément au paragraphe 5(1) de la *LNT*[2], relativement aux questions régies par la *LTGO*.

4. La présente affaire se distingue, sur le plan du droit, du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *North Coast Air Services Limited et al. c. La Commission canadienne des transports*, [1968] R.C.S. 940, parce que la Commission est autorisée à réglementer les tarifs de taxes, à tenir des enquêtes au sujet des plaintes et, sous réserve de certaines limites, à rejeter les tarifs de taxes en vertu de la *LTGO*. Par contre, dans l'affaire *North Coast*, la Commission a édicté des règlements qui ne relevaient pas de sa compétence et a omis d'obtenir l'assentiment du gouverneur en conseil pour édicter ces règlements, condition exigée expressément à cette époque-là par la *Loi sur l'aéronautique*. Dans cette affaire-là on a tenté d'exercer un pouvoir de réglementation inexistant. Il n'en est pas ainsi dans la présente affaire, eu égard au pouvoir de surveillance dont jouit la Commission relativement aux tarifs de taxes déposés en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

excercised in matters under the *WGTA* because of subection 5(1) of the *NTA*.[2]

4. This case can be distinguished in the law from the judgement of the Supreme Court of Canada in *North Coast Air Services Limited et al. v. The Canadian Transport Commission*, [1968] S.C.R. 940, because the Commission is authorized to regulate tariffs of tolls and to investigate complaints and, within limitations, to disallow tariffs of tolls pursuant to the *WGTA*. In *North Coast*, however, the Commission enacted regulations which it had no authority to enact and failed to obtain the consent of the Governor in Council for the enactment of the regulation, which the *Aeronautics Act* specifically required at that time. In that case there was an attempt made to establish a regulatory power where none existed. Such is not the case here, owing to the conferral of supervisory jurisdiction on the Commission in respect of tariffs of tolls filed under the *Western Grain Transportation Act*.

---

2 5(1) Sous réserve des dispositions différentes expressément prévues par la présente loi, les dispositions de la Partie IV relatives aux séances de la Commission et à l'expédition des affaires, aux témoins et à la preuve, à la pratique et à la procédure, aux ordonnances et aux décisions de la Commission ainsi qu'à leur révision et aux appels y afférents s'appliquent dans le cas de toute enquête, plainte, demande ou autre procédure aux termes de la présente loi, de la *Loi sur les chemins de fer*, de la *Loi sur l'aéronautique*, de la *Loi sur les transports* ou de toute autre loi du Parlement du Canada imposant un devoir ou une fonction à la Commission; et la Commission a et exerce, en ce qui concerne les questions relevant de ces lois, la compétence et l'autorité dont elle est investie par la Partie IV de la présente loi.

2 5(1) Except as otherwise expressly provided by this *Act*, the provisions of Part IV relating to sittings of the Commission and the disposal of business, witnesses and evidence, practice and procedure, orders and decisions of the Commission and review thereof and appeals therefrom apply in the case of every inquiry, complaint, application or other proceeding under this *Act*,the *Railway Act*, the *Aeronautics Act* or the *Transport Act* or any other *Act* of the Parliament of Canada imposing any duty or function on the Commission; and the Commission shall exercise and enjoy the same jurisdiction and authority in matters under any such Acts as are vested in the Commission under Part IV of this *Act*.

Toutefois, la Commission n'est pas compétente à déclarer la signification d'une loi du Parlement. La juridiction de la Commission relativement aux ordonnances déclaratoires n'englobe pas les déclarations de ce genre. Dans *Railway Law of Canada* (1947), Coyne déclare (p. 53):

> [traduction] Le Conseil peut rendre une ordonnance déclaratoire indiquant si un taux dans une transaction antérieure était légal ou non.

La note introductive du jugement rendu par le Comité judiciaire du Conseil privé (qui était alors la cour de justice la plus haute du Canada) dans l'affaire *Canadian Pacific Railway Co. c. Canadian Oil Cos.* déclare:

> [traduction] Le *Board of Railway Commissioners for Canada* est compétent, en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les chemins de fer*, à rendre une ordonnance déclaratoire contre le transporteur pour affirmer que les taux imposés par ce dernier entre certaines dates étaient illégaux, bien que, par suite d'un changement subséquent dans les tarifs autorisés, aucune ordonnance exécutive ne fut nécessaire ou rendue par le *Board*.[3]

À notre avis, nous sommes compétents à rendre une ordonnance déclaratoire relativement à la légalité des taxes qui ont été et qui sont imposées pour le transport des marchandises, mais nous ne sommes pas compétents à rendre des ordonnances déclarant la signification des lois. Étant donné que ce point a été soulevé par la compagnie CN, nous voudrions déclarer que, dans la mesure où le libellé de la revendication des requérantes peut donner lieu à l'une ou l'autre conception erronée, nous pouvons, conformément à l'article 58 de la *Loi nationale sur les transports*, considérer la requête comme une demande d'ordonnance déclarant la légalité ou l'illégalité des taxes, et non comme une demande d'ordonnance déclarant la signification du texte législatif.

---

3 Les notes introductives ne sont pas revêtues d'autorité en droit, mais le jugement appuie l'opinion formulée ici par la note introductive.

However, the Commission has no jurisdiction to declare the meaning of an Act of Parliament. The jurisdiction of the Commission in regard to declaratory orders does not encompass such a declaration. Coyne, *Railway Law of Canada*, 1947, states that (p. 53):

> The Board may make a declaratory order as to whether a rate charged in a past transaction was legal or not.

The headnote from the judgement of the Judicial Committee of the Privy Council (then Canada's highest court of law), in *Canadian Pacific Railway Co. v. Canadian Oil Cos.* states:

> The Board of Railway Commissioners for Canada has jurisdiction by virtue of the *Railway Act*, s. 26, to make a declaratory order as against the carrier that rates exacted by it between certain dates were illegal, although by reason of a subsequent change in the authorized tariff no executive order was necessary nor was any made by the Board.[3]

In our opinion we have jurisdiction to issue a declaratory order respecting the legality of tolls that have been and are charged for the carriage of traffic, but we have no jurisdiction to issue orders declaring the meaning of statutes. Since this point was raised by CN, we desire to state that, to the extent that the phrasing of the applicant's request for relief may give rise to any misunderstanding, we can, pursuant to section 58 of the *National Transportation Act*, consider the request as being one for an order declaring the legal tolls, and not as a request for an order declaring the meaning of the statute.

---

3 Headnotes are not authoritative in the law, but the judgement does support the proposition expressed here, in the headnote.

2. Application du texte législatif

La définition du mot "grain" dans le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*[4] est une définition restrictive. Il n'est pas possible d'ajouter des marchandises à la *LTGO* en forçant le sens du mot "grain". Dans la *LTGO*, "grain" désigne uniquement les plantes, produits et marchandises expressément énumérés dans l'annexe I de la *Loi* ou ajoutés par le Cabinet fédéral dans l'exercice de sa compétence exécutive.

Le problème particulier qui se pose dans la présente affaire est la signification qu'il faut donner à l'expression "*seed grain in sacks*" et à son équivalent français "semences en sacs", les deux expressions faisant pareillement autorité pour l'application de la loi. Les deux versions diffèrent en ce sens que la version anglaise dit "*seed grain*" tandis que la version française dit "semences". Le problème est que la version anglaise est plus restrictive que la version française. Dans l'interprétation des textes législatifs fédéraux bilingues, il faut prendre en considération les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Les règles d'interprétation des textes législatifs bilingues, qui sont précisées par l'article 8 de ladite *loi*, exigent essentiellement ce qui suit:

- il faut tenir compte des deux versions, française et anglaise, du texte législatif;
- les mentions doivent être interprétées d'une manière qui les rend appropriées dans les deux langues officielles;
- lorsqu'on a le choix entre les sens et qu'un seul et unique sens est compatible avec le système juridique du lieu du

4 (2) "grain": Grain ou plante mentionnés à l'annexe I et cultivés dans la division de l'Ouest; y sont assimilés, d'une part, les produits, mentionnés à cette annexe provenant de leur transformation dans cette division et, d'autre part, les grains et les plantes cultivés dans cette division et les produits provenant de leur transformation dans cette division, qui sont ajoutés, par règlement d'application de l'alinéa 63(1)b), à cette annexe.

2. Application of the Statute

The definition of grain in section 2(1) of the *Western Grain Transportation Act*[4] is a restrictive definition. It is not possible to add commodities to the *WGTA* by stretching the meaning of the word "grain". Grain, in the *WGTA* means only those crops, products and commodities that are specifically listed in Schedule I of the *Act*, or which are added by the executive action of the Federal Cabinet.

The peculiar problem in this instance is the meaning which must be attributed to the words "seed grain in sacks" and the French equivalent "*semences en sacs*" both of which are equally authentic for the purposes of the *Act*. The two versions differ in that the English refers to "seed grain" while the French refers to "seed". The problem is that the English version is more restrictive than the French version. In interpreting bilingual Federal statutes, the provisions of the *Official Languages Act* must be considered. The rules for interpretation of bilingual statutes are set out in section 8 of that *Act* and those rules essentially require that:

- regard be had to both language versions of an enactment
- references are to be construed in a manner that renders them appropriate in both official languages
- where there is a choice in meaning and only one meaning is compatible with the legal system in the subject part of

4 (2) "grain" means any grain or crop included in Schedule I that is grown in the Western Division or any product thereof included in Schedule I that is processed in the Western Division and includes any other grain or crop grown in the Western Division and any product thereof processed in the Western Division that the Governor in Council, by regulation made under paragraph 63(1)(b), prescribes as being included in Schedule I.

Canada où l'on veut que le texte s'applique, c'est ce dernier sens qu'il faut choisir;

- il faut donner la préférence au sens qui, selon l'esprit du texte législatif, assure le mieux la réalisation des objets de ce texte.

Les requérants ont apporté un argument visant à prendre la version dont le sens est relativement plus large. La version française ayant un sens plus large, les requérantes prétendent qu'il faut l'adopter. Si cette interprétation était correcte, cela voudrait dire que toutes les semences placées dans des sacs dans la division de l'Ouest sont admissibles au transport par chemin de fer selon les taux statutaires. Réciproquement, toutes les semences en vrac seraient transportées selon les taux commerciaux (à l'exception du millet, des semences de lin, des graines de moutarde, des graines de tournesol et du colza, qui peuvent tous être transportés en vrac selon les taux statutaires parce qu'ils sont explicitement mentionnés dans l'annexe I). Les compagnies ferroviaires avancent que l'interprétation légalement correcte du terme "semences en sacs" est beaucoup plus restrictive. De l'avis de la compagnie CP le terme "*seed grain in sacks*" [semences en sacs] s'entend uniquement des semences énumérées ailleurs dans l'annexe I (millet, graines de moutarde, etc.). Cette interprétation voudrait dire que seules les semences pouvant être transportées en vrac selon les taux statutaires peuvent être transportées en sacs selon les taux statutaires.

À notre avis, les deux arguments sont légalement incorrects. L'arbitre qui interprète un texte législatif bilingue ne doit pas opter pour la version qui a le sens le plus large et la déclarer légalement correcte. Tout d'abord, il doit tenir compte des deux versions officielles. Dans le cas où, comme dans la présente affaire, les deux versions n'ont pas le même sens, l'arbitre doit déterminer si les mots de chaque version peuvent être lus d'une manière qui leur donne un sens commun et approprié dans l'une et l'autre langue. Cela n'est pas possible dans le cas présent, parce que la version française mentionne des "*seeds*" [semences] en sacs, alors que la version anglaise mentionne "*seed grain*" en sacs, autrement dit, les deux termes sont distincts parce que l'expression anglaise a un

Canada, that is the meaning which must be chosen

- preference is to be given to the meaning which, according to the spirit of the legislation, best ensures the attainment of its objects.

The applicants have put forth an argument that opts for the broader of the two versions. Since the French version is broader in meaning, that is the version which should be preferred according to the applicants. If that interpretation is correct it means that any seeds placed in a sack within the Western Division are eligible for carriage by rail at the statutory rates. Conversely, any seeds in bulk would be carried at commercial rates, (except Canary seed, Flax Seed, Mustard Seed, Sunflower Seed or Rapeseed all of which can be carried in bulk at statutory rates because they are specifically listed in Schedule I). The railway companies submit that a much more restrictive interpretation of seed grain in sacks is legally correct. In CP's view, "seed grain in sacks" can only refer to seeds listed elsewhere in Schedule I (Canary Seed, Mustard Seed, etc.). This interpetation would mean that only a specific seed which can be carried in bulk at the statutory rates can be carried in sacks at the statutory rates.

In our opinion neither position is correct in law. In construing bilingual legislation an adjudicator must not opt for the broadest meaning as the correct legal expression. Firstly, regard must be had to both official versions. Where, as here, a conflict in meaning is present the adjudicator must determine whether the words of each section are capable of being read in a way that renders a common meaning appropriate in both languages. Here, that is not possible because the French version refers to "seeds" in sacks while the English version refers to "seed grain" in sacks, thus distinguishing the item, since the English expression is narrower in meaning than the word "seed" in the French version. However, this is not a case where one of the two meanings is incompatible with the legal

sens plus étroit que le mot "semence" dans la version française. Toutefois, il ne s'agit pas d'une situation où l'un des deux sens est incompatible avec le système juridique du lieu du Canada où l'on veut que la loi s'applique. Par conséquent, la règle d'interprétation qui doit être appliquée est l'alinéa 8(2)d) de la *Loi sur les langues officielles*, qui exige qu'on donne la préférence à la version qui, selon l'esprit du texte législatif, assure le mieux la réalisation des objets de ce texte. En ce faisant, il faut tenir compte des objets de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, à savoir "faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest". C'est une loi dont l'objet et le but concernent le grain, tel qu'il est défini dans le texte législatif, et non les semences ou les produits agricoles en général. Il est donc évident que l'expression anglaise spécifique "*seed grain*" a un sens plus proche de l'esprit et de l'intention de la loi que l'expression française et que, par conséquent, on doit appliquer les mots anglais de l'expression "*seed grain in sacks* -semences en sacs". Enfin, nous sommes d'avis que l'expression anglaise "seed grain" désigne, dans le contexte de la loi, les semences de plantation du grain, tel que ce mot est défini par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, ce qui constitue un autre façon de déclarer que toute les semences de plantation des produits et plantes mentionnés dans l'annexe I sont admissibles au transport selon les taux statutaires, si elles sont placées dans des sacs, mais que les autres semences de plantation ne peuvent pas être transportées selon ces taux. Cela constitue en fait un exemple de la fameuse règle d'interprétation des lois, désignée parfois par l'expression latine *expressio unius est exclusio alterius*, selon laquelle ce qui n'est pas expressément inclus dans un texte en est nécessairement exclu.

L'examen de l'annexe I de la *Loi* (ainsi que du tarif de taxes et des conditions de son application) montre que la luzerne est mentionnée, sous une forme de fabrication particulière, comme un grain, au sens de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. À notre avis, les semences de luzerne en sacs sont couvertes par le terme "*seed grain in sacks*" aux fins d'application de la loi, nonobstant le fait que la luzerne est citée uniquement dans l'annexe sous une forme de fabrication particulière. La plante dans sa forme brute est nécessaire à la production de la luzerne déshydratée, et l'application du taux statutaire au "*seed grain*" a pour objet, à

system where the *Act* has application. Accordingly, the interpretative rule which must be applied is section 8(2)(d) of the *Official Languages Act* which requires that preference be given to the meaning which, according to the spirit of the legislation, best ensures the attainment of its objects. In so doing, regard must be had to the objects of the *Western Grain Transportation Act*, which are to "facilitate the transportation, shipping and handling of western grain". This is an *Act* which has as its object and purpose grain, as defined in the statute, not seeds or agricultural products generally. It is apparent therefore that the specific English expression "seed grain" is closer in meaning to the spirit and intent of the law than the French version and therefore it is the English words of the expression "seed grain in sacks - *semences en sacs*" which must be applied. Finally, in our opinion the English expression "seed grain" means, within the context of the law, the planting seeds of grain as defined in the *Western Grain Transportation Act*, which is another way of stating that all of the planting seeds of the products and crops listed in Schedule I are eligible for carriage at statutory rates when contained in sacks, but no other planting seeds may be carried at statutory rates. This is, in fact, an expression of the well-known rule of statutory interpretation that what is not expressly included in a statute is necessarily excluded, which is sometimes referred to by the Latin phrase, *Expressio unius est exclusio alterius*.

An examination of Schedule I of the *Act*, (and the tariff of tolls and conditions which implement it), shows that alfalfa appears in a specific manufactured form as a grain for the purposes of the *Western Grain Transportation Act*. In our opinion, alfalfa seeds in sacks are a seed grain in sacks for the purposes of the *Act*, notwithstanding that alfalfa is listed only in a specific manufactured form in the Schedule. The plant in its raw form is required in order to produce dehydrated alfalfa and the purpose of allowing the statutory rate for seed grain is, in our view, to ensure the propagation of the plants which constitute the crops and products defined

notre avis, d'assurer la propagation des plantes qui constituent les récoltes et produits définis par le terme "grain" aux fins de l'application de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. À notre avis, les requérantes ont droit à une ordonnance déclarant que la taxe de transport de semences de luzerne en sacs est la taxe établie pour les semences en sacs dans le tarifs n° CFAW 4310 C.C.T. (F) 1032 et le tarif n° 7310 C.C.T. (F) 1041.

Il est également évident que le trèfle rouge, le mélilot, le trèfle hybride, le trèfle rampant, la fétuque rouge rampante, la fléole des prés, le brome, la fétuque élevée, le chiendent à crête, la pâturin des prés, l'élymus de Russie, le sainfoin, le lotier et l'agropyrum à chaumes rudes ne sont pas mentionnés dans l'annexe I comme plantes ou produits et, par conséquent, ne peuvent faire l'objet d'une ordonnance déclarant que, lorsqu'ils sont placés dans des sacs, ils sont admissibles au transport selon les taux établis pour les semences en sacs dans le tarif n° CFAW 4310 C.C.T. (F) 1032 et le tarif n° 7310 C.C.T. (F) 1041.

Malgré cette conclusion, nous avons soigneusement considéré les aspects de cette requête qui touchent l'intérêt public. Les semences fourragères représentent un produit agricole qui ressemble beaucoup aux semences, et leur transport en sacs selon les taux statutaires et par chemin de fer n'exigerait pas un équipement ou un système d'opération différent de celui qui est exigé pour le transport des semences en sacs. En outre, la production des semences fourragères joue un rôle important dans l'économie agricole des Prairies. Un grand nombre de petites compagnies tirent certainement des revenus substantiels grâce à la production des semences fourragères à l'intention des marchés d'exportation. Simultanément, par comparaison aux quantités totales de grain transportées par chemin de fer à partir de la division de l'Ouest, la quantité de semences fourragères qui suivraient le même trajet est trop faible, à notre avis, pour avoir des incidences considérables sur les coûts du transport, si jamais ces semences étaient couvertes par la définition statutaire du grain qui est contenue dans la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Après mûre réflexion, nous considérons que l'intérêt public exige que les semences fourragères en sacs soient ajoutées à la

as grain for the purposes of the *Western Grain Transportation Act*. In our opinion, the applicants are entitled to a declaratory order that the toll for the carriage of alfalfa seeds in sacks is the toll established for seed grain in sacks in CFA Tariff CFAW 4310 C.T.C. (F) 1032 and CFA Tariff 7310 C.T.C. (F) 1041.

It also is apparent that red clover, sweet clover, alsike clover, white clover, creeping red fescue, timothy, bromegrass, meadow fescue, crested wheatgrass, Kentucky bluegrass, Russian wild rye, sainfroin, bird's-foot trefoil and slender wheatgrass are not listed in Schedule I as crops or products and, therefore, they are not entitled to a declaratory order that, when contained in sacks, they are entitled to carriage at the toll established for the carriage of seed grain in sacks in CFA Tariff CFAW 4310 C.T.C. (F) 1032 and CFA Tariff 7310 C.T.C. (F) 1041.

Despite this finding we have carefully considered the public policy aspects of this application. Forage seeds represent an agricultural commodity that is very similar to grain seeds and the carriage of forage seeds in sacks under statutory rates would not require any different equipment or method of train operation in order to be carried by rail, in the like manner as seed grain in sacks. Furthermore, the production of forage seeds represents an important component of the Prairie agricultural economy. A number of the smaller seed companies no doubt derive substantial revenues from the production of forage seeds for export markets. At the same time the small amount of forage seeds shipped by rail from origins in the Western Division relative to the total grain tonnage moved by rail from Western Division origins, would not, in our view, appreciably impact on total transportation costs if forage seeds were to be included within the statutory definition of grain that is contained in the *Western Grain Transportation Act*.

After much consideration, it is our opinion that it is in the public interest to add forage seeds in sacks to the statutory definition of grain

définition statutaire du mot "grain" dans la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. En conséquence, nous recommanderons au gouverneur en conseil, par l'intermédiaire du ministre des Transports, d'ajouter les semences fourragères à la liste des grains, plantes et produits, qui figure à l'annexe I de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Requête approuvée sous un aspect et rejetée sous un autre. Ordonnance rendue en conséquence.

in the *Western Grain Transportation Act*. Accordingly, we will recommend to the Governor in Council, through the Minister of Transport, that forage seeds in sacks be added to the list of crops and products listed in Schedule I of the *Western Grain Transportation Act*.

Application granted in part and denied in part. Order accordingly.

Relative à la requête déposée par le Chemin de fer Quebec North Shore and Labrador, en vue d'obtenir l'autorisation de donner une instruction spéciale selon la règle 90A du Règlement n° 0-8 de la Commission canadienne des transports, Règlement unifié d'exploitation, C.R.C. 1978, chap. 1175.

Répertorié: Chemin de fer Quebec North Shore and Labrador (Re)

Comité des transports par chemin de fer: Y. Dubé, R.J. Orange et J.-L. Bourret.

Date de la décision: le 29 août 1986
Dossier n^{os}: 50344
43757R90

Transport par chemin de fer - Exploitation de trains-blocs à minerai sans fourgon de queue - Sécurité - Efficacité - Norme de preuve.

Le 31 mars 1981, le chemin de fer Quebec North Shore and Labrador (ci-après QNS&L) a présenté une requête en vue d'obtenir une exemption de la règle 90A du Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation *(ci-après* RUE*), à l'égard des trains-blocs minerai de la compagnie. Suite à cette demande, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) autorisait QNS&L a effectué divers essais quant à la circulation de trains sans fourgon de queue mais munis d'un moniteur de queue. Finalement, en 1986 le Comité a tenu une audience publique afin de déterminer dans quelle mesure un fourgon de queue était nécessaire pour améliorer la sécurité du public et celle des employés de la requérante aux termes de l'alinéa 227(1)b) de la* Loi sur les chemins de fer.

Décision: *En vertu des dispositions de l'article 3 de la* Loi nationale sur les transports, *le Comité a tout d'abord souligné qu'il devait tenir compte tant des questions d'ordre économique que celles relatives à la sécurité lors de l'évaluation des risques et des avantages de supprimer le fourgon de queue. Ensuite, le Comité a rappelé qu'en l'espèce, il ne pouvait s'agir d'une preuve hors de tout doute raisonnable, la norme criminelle ne s'appliquant pas aux tribunaux administratifs. Finalement, le Comité a reconnu que la question de la protection des biens ne se posait pas en l'occurrence vu qu'il s'agissait d'une affaire privée.*

In the matter of an application filed by Quebec North Shore and Labrador Railway, for authority to issue a special instruction in accordance with Rule 90A of the Canadian Transport Commission's Regulation No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175.

Indexed as: Quebec North Shore and Labrador Railway (Re)

Railway Transport Committee: Y. Dubé, R.J. Orange and J.- L. Bourret.

Date of Decision: August 29, 1986
File Nos: 50344
43757R90

Railway transport - Cabooseless operation of unit ore trains - Safety - Efficiency - Standard of proof.

On March 30, 1981, Quebec North Shore and Labrador Railway (hereinafter QNSLR) applied for relief from the provisions of Rule 90A of Regulation No. 0-8, Uniform code of Operating Rules *(hereinafter* UCOR*) with respect to the applicant's unit ore train operations. Following this request, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) authorized QNSLR to make several trial runs without a caboose but equipped with an end-of-train unit. In 1986, the Committee finally held a public hearing to determine the extent to which it was necessary to have manned cabooses to enhance the safety of the public and of the employees of QNSLR pursuant to provisions of subsection 227(1)(b) of the* Railway Act.

Decision: *The Committee noted that because of the wording of section 3 of the* National Transportation Act, *it should consider the economic efficiency of railways as well as the safety issue in the balancing of the risks and benefits attributable to the activity of removing the cabooses. The Committee also noted that the criminal standard of proof of beyond a reasonable doubt was not applicable since this standard did not apply to the proceedings of an administrative tribunal. Finally, the Committee concluded that the issue of the protection of property was irrelevant in the present case since it was a private matter.*

Après une analyse détaillée de la preuve, le Comité a donc décidé que les trains-blocs à minerai de QNS&L ne devaient pas nécessairement être munis d'un fourgon de queue occupé, vu le rôle restreint et peu efficace de son équipe. Le Comité a donc conclu à l'élimination dudit fourgon et de son équipe à condition que les trains soient équipés d'un moniteur de queue répondant à tous points de vue à la fine pointe de la technologie.

After a careful analysis of all the evidence adduced, the Committee found that the QNSLR's unit ore trains should not necessarily run with a caboose on account of the extremely limited safety role of the rear-end crew. Accordingly, the Committee held that QNSLR be authorized to operate trains without a caboose provided that all unit ore trains were equipped with an end-of-train unit which should be state-of-the-art technology.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 227, 227(1)(1).
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 227, 227(1)(1).
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 3.

Règlements cités

Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1175, règles 90A, 103.

Regulations referred to

Canadian Transport Commission's Regulation No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175, Rules 90A, 103.

Comparutions

J.H. Turner, conseiller principal, Transports, Direction de l'exploitation et de l'entretien; R. Beckert, agent principal, Projets spéciaux, Direction de l'analyse économique des chemins de fer; J. Chmelnitsky, chef, évaluation de l'équipement et des installations, Bureau régional du Québec; B. Henri, agent à l'établissement des audiences; S. Pépin, avocat de la Commission; R. Langlois et D. Silverstone, avocats pour le Chemin de fer QNS&L; R. Cleary, avocat pour les Travailleurs unis des transports; S.A. Cantin et J. Luciani, avocats pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; F. Hume, avocat pour le Canadien Pacifique Limitée.

Appearances

J.H. Turner, Senior Advisor, Transportation Operations Branch; R. Beckert, Senior Special Projects Officer, Rail Economic Analysis Branch; J. Chmelnitsky, Chief, Equipment & Facilities Assessment, Quebec Regional Office; B. Henri, Hearing Process Officer; S. Pépin, Commission Counsel; R. Langlois and D. Silverstone, Solicitors for Quebec North Shore and Labrador Railway; R. Cleary, Solicitor for United Transportation Union; S.A. Cantin and J. Luciani, Solicitors for Canadian National Railway Company; F. Hume, Solicitor for Canadian Pacific Limited.

DÉCISION

Entendue à Sept-Îles (Québec) du 16 au 20 juin, du 25 au 27 juin et du 14 au 17 juillet 1986.

DECISION

Heard at Sept-Îles, Quebec, June 6-20, 25-27 and July 14-17, 1986.

HISTORIQUE

Le 30 mars 1981, le chemin de fer QNS&L (ci-après QNS&L) présentait une requête au Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) de la Commission canadienne des transports (C.C.T.) en vue d'obtenir une exemp-

BACKGROUND

On March 30, 1981, Quebec North Shore and Labrador Railway (QNSLR) applied to the Railway Transport Committee (R.T.C.) of the Canadian Transport Commission (C.T.C.) for relief from the provisions of Rule 90A of the

tion des dispositions de la règle 90A du *Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation (RUE)* de la Commission. Le 28 avril 1982, le C.T.C.F. autorisait QNS&L à faire circuler des trains sans fourgon de queue, mais avec un moniteur de queue, à titre expérimental. Une fois la période d'essai terminée, un résumé des essais a été présenté au C.T.C.F. La compagnie a poursuivi les essais du moniteur, mais en conjonction avec un fourgon de queue occupé. Le 17 mai 1983, le C.T.C.F. prorogeait jusqu'au 1er avril 1984 la période d'essai continu du moniteur de queue.

Le 20 mai 1986, le C.T.C.F. a publié un avis modifié annonçant la tenue d'une audience publique à Sept-Îles (Québec) à compter du lundi 16 juin 1986. Les Travailleurs unis des transports ont essayé à plusieurs reprises de faire reporter cette audience. Selon ce syndicat, la requête aurait dû être entendue en même temps que celles de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et du Canadien Pacifique Limitée (CP) portant sur le même sujet. Chacune des demandes de report a été soigneusement examinée, mais toutes ont été rejetées. Comme QNS&L avait présenté sa requête avant que CN et CP ne déposent les leurs, et étant donné le caractère particulier de l'exploitation de QNS&L, nous avons décidé que nous devions étudier cette requête sans égard à celles de CN et de CP. Les audiences se sont tenues du 16 au 20 juin, du 25 au 27 juin et du 14 au 17 juillet. Outre la preuve principale de la requérante, telle qu'exposée dans ses pièces justificatives déposées dix jours avant le commencement de l'audience publique, les Travailleurs unis des transports ont produit des preuves, et tous les témoins ont été contre-interrogés. Les plaidoiries de clôture ont été entendues le 17 juillet 1986.

Le 17 juin 1986, le panel a profité de l'occasion pour examiner lui-même l'exploitation et la technologie que QNS&L invoque à l'appui de sa requête.

POSITION DES PARTIES

Au cours de l'audience, deux positions ont été présentées, à savoir:

a) la requête de QNS&L en vue d'obtenir une exemption de la règle 90A du *RUE* à l'égard des trains-blocs à minerai; et

C.T.C.'s *Regulation No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules (UCOR)*. The R.T.C., on April 28, 1982, authorized QNSLR to make trial runs without a caboose but equipped with an end-of-train unit. The trial period was completed and a summary of the tests was submitted to the R.T.C. QNSLR continued testing but with a manned caboose. On May 17, 1983, the R.T.C. granted an extension for continued testing of the end-of-train unit ending April 1, 1984.

On May 20, 1986, the R.T.C. issued an amended Notice of Public Hearing to be held in Sept-Îles, Quebec commencing Monday, June 16, 1986. The United Transportation Union (UTU) made several attempts to postpone the commencement of this hearing. In the UTU's view this application should have been heard in conjunction with the Canadian National Railway Company (CN) and Canadian Pacific Limited (CP) applications on the same matter. Each request for postponement was considered carefully, but in all cases rejected. Since QNSLR's application had been filed prior to the CN and CP applications and because of the special nature of QNSLR's operations, we decided that we had to proceed with this application irrespective of the CN and the CP applications. The hearings were held on the days June 16-20, 25-27, and July 14-17. In addition to the applicant's main case, as contained in their Memorandum of Evidence filed ten days prior to the commencement of public hearings, the UTU adduced its evidence and all witnesses were subjected to cross-examination. Final arguments were heard on July 17, 1986.

The Panel also took the opportunity on June 17, 1986 to examine first-hand the QNSLR operation and technology supporting their application.

POSITIONS OF THE PARTIES

During the course of the hearings two basic positions were presented:

(a) the QNSLR application for relief from *UCOR* Rule 90A concerning unit ore trains; and

b) l'opposition à cette requête.

Le résumé de ces positions est donné dans les pages qui suivent.

Il convient de noter que CN et CP ont comparu à l'audience. Quoique le droit de contre-interrogation leur ait été accordé, elles n'ont comparu qu'en qualité d'observateurs.

a) <u>la requête de QNS&L</u>

La preuve relative à la requête en vue d'obtenir une exemption de la règle 90A du *RUE* à l'égard des trains-blocs à minerai de la compagnie QNS&L a été classée sous deux rubriques: sûreté et facteurs économiques. Afin de situer la requête dans un juste contexte opérationnel et juridique, la requérante fait valoir que la Commission, dans l'exercice de son pouvoir de réglementation des questions relatives à la sécurité, à cause principalement du libellé de l'alinéa 227(1)l) de la *Loi sur les chemins de fer*, doit tenir compte des trois aspects de la sûreté suivant; la sûreté du public, celle des employés et la protection des biens. En ce qui concerne la règle 90A du *RUE*, la requérante soutient que l'obligation de poster à l'arrière des trains un membre de l'équipe de train pour exécuter certaines fonctions doit servir l'un de ces trois aspects de la sûreté.

La requérante pose aussi que la Commission doit tenir dûment compte de l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*. Elle soutient que la sûreté fait partie intégrante des objectifs de la politique énoncée dans cet article, et que la Commission est habilitée à considérer la dimension économique dans l'évaluation des risques et des avantages de supprimer le fourgon de queue. La requérante allègue que la Commission souscrit sans réserve à cette interprétation dans sa décision du 16 septembre 1985, connue comme la décision sur l'essai des trains sans fourgon de queue par CN et CP.

À l'appui de sa requête, la requérante décrit une série de progrès techniques qui ont amélioré l'exploitation, le contrôle, l'inspection et la manoeuvre des trains chez QNS&L. Selon la requérante, isolément, aucun de ces changements ne suffit à élimi-

(b) opposition to the application.

A summary of these positions is presented.

It should be noted that CN and CP appeared at the hearing. While granted the right of cross-examination, they appeared only as observers.

(a) <u>The QNSLR Application</u>

The evidence on the application for relief from Rule 90A of the *UCOR* with respect to the applicant's unit ore train operations was classified under two headings: Safety and Economics. To put the application in its proper operational and legal framework, the applicant argued that the Commission, in exercising its jurisdiction in regulating safety matters, because of the wording of subsection 227(1)(l) of the *Railway Act*, must have due regard to the following three sectors of safety; public safety, employee safety and the protection of property. In the context of Rule 90A of the *UCOR*, the applicant argued that the requirements for a man to be located at the rear of the train to fulfill certain functions must relate to one of these three safety aspects.

The applicant submitted that the Commission must also have due regard to section 3 of the *National Transportation Act*. It was argued that safety forms an integral part of the policy objectives of section 3 of the *National Transportation Act* and that economics is a factor that this Commission can consider in the balancing of the risks and benefits attributable to the activity of removing the caboose. Such interpretation, the applicant contended, was fully endorsed by the Commission in its decision dated September 16, 1985 and referred to as the CN and CP testing of cabooseless trains decision.

In support of the application, a number of technological advances relating to improvements in QNSLR operating, control, inspection and handling of trains were described by the applicant. The applicant claimed that while no single one of these

ner la nécessité d'un fourgon de queue occupé mais, collectivement, ils rendent un tel fourgon inutile dans le cas des trains-blocs à minerai. Voici quelques-uns de ces perfectionnements:

- matériel à frein à air;
- locomotive à frein rhéostatique facultatif (portée étendue);
- dispositifs "locotrol" à bord de tous les trains à minerai de QNS&L;
- contrôle indépendant pour les trains "locotrol";
- roulement à rouleaux sur tous les wagons à minerai;
- matériel roulant et équipement d'entretien de la voie à haut rendement;
- installations radio;
- 11 détecteurs de boîte chaude;
- 14 détecteurs de pièces traînantes;
- un détecteur de glissement de terrain;
- commande centralisée de la circulation doublée d'un système de réserve, par mesure de sécurité positive en cas d'urgence;
- station micro-ondes;
- longs rails soudés et équipes de soudage aluminothermique;
- usage prédominant de rails de première qualité dans tous les programmes de remplacement en cours et futurs;
- usage des traverses et des selles les plus larges disponibles pour améliorer la structure de la voie;
- tronçon d'essai de traverses en béton et en acier;
- ballast en pierre concassée (granite)
- programme spécial d'entretien de la voie et des ouvrages d'art au moyen d'une voiture de détection de la géométrie de la voie, d'une voiture Sperry et d'un meuleur Loram; et
- hélicoptères pour l'inspection, pour le transport du personnel préposé aux communications et aux signaux et des équipes d'entretien de la voie, et pour les situations d'urgence.

La requérante a décrit preuve à l'appui le milieu économique dans lequel elle fait affaires. La preuve sommaire du statut de compagnie de QNS&L et de sa situation par rapport à la compagnie Iron Ore Company of Canada (ci-après IOC) a été faite. Dans la description de ses opérations, la compagnie a

changes was sufficient to eliminate the need for a manned caboose, their cumulative effect has been to render the manned caboose unnecessary on unit ore train operations. These developments included the following:

- air brake equipment;
- locomotive with dynamic brake option (extended range);
- locotrol units on all QNSLR ore trains;
- independent motoring for locotrol trains;
- roller bearings on all ore cars;
- heavy duty rolling stock and maintenance-of-way equipment;
- radio facilities;
- 11 hot box detectors;
- 14 dragging equipment detectors;
- one slide detector;
- Centralized Traffic Control with emergency failsafe back-up system;
- microwave stations;
- continuous welded rail and thermite welding gangs;
- use of mainly premium rail on all current and future replacement programs;
- use of largest track ties and tie plates available to improve track structure;
- test areas of concrete and steel ties;
- crushed stone (granite) ballast;
- special track maintenance and structure program making use of a track geometry car, a Sperry car and a Loram Grinder; and
- helicopters for inspection, transportation of communication and signals people and maintenance-of-way gangs and emergency situations.

The applicant provided evidence to describe the economic environment in which it operated. Summary evidence was presented on the corporate status of QNSLR and its relationship to the Iron Ore Company of Canada (IOC). In describing its operations, it was indicated that QNSLR is a common

indiqué qu'elle est un transporteur public dont le réseau a été construit principalement pour acheminer un seul produit, le minerai de fer, lequel constitue 97 % de son trafic. Le reste du trafic payant consiste en un service de trains de marchandises et de trains mixtes. La requérante a indiqué que ces services ne sont pas visés par la présente requête puisqu'elle ne demande l'exemption de la règle 90A qu'à l'égard de ses trains à minerai.

Les activités de la compagnie ont été décrites plus en détails dans une description de son matériel et d'un train-bloc à minerai type de 250 wagons. Des profils condensés et une carte géographique ont été présentés pour corroborer les conditions d'exploitation de la compagnie. L'indicateur de la compagnie, les particularités de ses activités de transport de minerai et les produits transportés ont fourni de plus amples précisions sur l'exploitation de QNS&L.

En ce qui a trait à la question de la sûreté du public, la requérante fait valoir que les critères de sûreté devraient être moins rigoureux lorsqu'il n'y a pas ou très peu de public à protéger. Contrairement à l'allégation des Travailleurs unis des transports, la requérante indique que les faits montrent clairement que la compagnie exploite son service à travers des régions quasi sauvages. En soi, cette situation infirme la nécessité de poster une personne à l'arrière du train pour protéger les rares membres du public qui pourraient se trouver sur l'emprise du chemin de fer. Les faits, avance la requérante, montrent aussi clairement qu'il n'y a que deux trains mixtes de marchandises et de voyageurs par semaine sur la ligne; les situations de dépassement ou de rencontre entre ces trains et les trains à minerai sont donc rares. Pour ce qui est des expéditeurs privés, la requérante indique qu'il n'y en a que deux, la compagnie mère du chemin de fer, IOC, et Wabush Mines. Tous deux appuient la requête. En rapport avec les passages à niveau publics, la requérante fait valoir que les preuves présentées montrent qu'il n'y a actuellement aucun passage à niveau de ce genre le long de l'emprise. Il existe cependant des passages à niveau

carrier constructed primarily for the purpose of hauling a single commodity, iron ore, comprising 97% of its traffic. The rest of the revenue traffic consisted of a freight and mixed service. The applicant stated that those services fall outside the present application because it is only in respect of the company's ore operations that relief from Rule 90A is being sought.

The company's operations were further described by presenting a description of its equipment and the average type of 250-car unit ore train. Condensed profiles and a geographic map were submitted as evidence of the company's operating conditions. The company's timetable, details of its ore operations and products transported further described the QNSLR operations.

On the question of public safety, the applicant submitted that where there is no public or only a few members of the public to protect, the test for safety should be less stringent. Contrary to the UTU's contention, it was the applicant's position that the QNSLR operates through virtual wilderness and that in itself, negates the need for a man at the rear of the train to protect the very few members of the public which could be found on the railway's right of way. The evidence, the applicant contended, also showed clearly that there are only two mixed freight and passenger trains per week on the line rendering passing or meeting situations between these trains and ore trains infrequent. As to the shipping members of the public, the applicant submitted that there are only two shippers, namely the parent company of the railway, IOC, and Wabush Mines, and both supported the application. As to public crossings, the applicant argued that the evidence showed that there are no public crossings at present along the right of way. However, there are private crossings but the applicant contended that they are not a safety hazard. In any event the applicant stated that the number of private crossings on QNSLR are fewer than the

privés mais, selon la requérante, ils ne présentent pas de dangers. Quoi qu'il en soit, la requérante affirme qu'il y a moins de passages à niveau privés sur le réseau de la QNS&L qu'il n'y en a sur celui de la Quebec Cartier Railway qui exploite ses trains sans fourgon de queue.

Pour ce qui est de la sûreté des employés, la requérante plaide que deux catégories d'employés pourraient être touchés par le mode d'exploitation des trains. Ce sont les membres de l'équipe de train et les employés qui travaillent le long de l'emprise du chemin de fer. La requérante explique que l'expérience a démontré que le chef de train ou l'agent de train posté dans le fourgon de queue est l'employé qui subit les blessures les plus graves et les plus fréquentes, à cause du jeu particulièrement prononcé des attelages de ces longs trains-blocs à minerai. Elle indique que, de fait, trois des cinq témoins de l'intervenante, lesquels étaient des membres de l'équipe de queue, ont été gravement blessés lorsque postés dans un fourgon de queue.

La requérante a cité à l'appui la preuve faite, dans une étude sur la sécurité qu'a menée la *National Labour Railway Conference* des États-Unis, que les employés subissent moins de blessures et des blessures moins graves dans les trains exploités sans fourgon de queue que dans les trains dotés d'un tel wagon. Selon la requérante, le chef de train serait beaucoup plus en sécurité dans la locomotive.

En ce qui concerne les autres catégories d'employés, la requérante soutient que les données compilées pour chaque accident et incident de QNS&L au cours des cinq dernières années montrent indéniablement que la sûreté de ces employés ne serait pas compromise par l'exploitation des trains-blocs à minerai sans fourgon de queue.

La requérante fait valoir que les bons états de service des chemins de fer Quebec Cartier Railway et Wabush Mines Railways, en matière de sécurité, ainsi que le rendement des compagnies de chemin de fer des États-Unis qui exploitent des trains sans fourgon de queue, attestent également que l'exploitation de train sans fourgon de queue est

number of crossings on the Quebec Cartier Railway which operates without a caboose.

On the issue of employee safety, the applicant argued that there are two classes of employees which could be affected by the manner in which trains are operated, namely train crew employees and those employees working along the railway right of way. The applicant submitted that experience has demonstrated that the conductor or the trainman in the caboose is the employee that is subjected to the most serious and frequent injuries. This is due to the particularly acute slack action on these long unit ore trains. The applicant indicated that even three of the five witnesses of the intervenor who were rear crew members had been seriously injured while on duty in the caboose.

The evidence as contained in a safety study by the National Labour Railway Conference of the United States indicated, the applicant contended, that there were fewer and less serious injuries for employees on non-caboose operations than for those with a caboose. The applicant claimed that the conductor would be much safer in the locomotive.

As to the other category of employees, the applicant argued that with the evidence of the compiled data on every QNSLR accident and incident over the last five years, one must conclude that the safety of these employees would not be jeopardized by cabooseless operation of unit ore trains.

The applicant argued that the good safety records of the Quebec Cartier Railway and the Wabush Mines railways and the performance of the American railroads operating without cabooses further corroborates that cabooseless train operations are safe. In particular, attention was drawn to the safety record of Quebec Cartier

sûre. En particulier, elle attire l'attention sur le dossier de sécurité de Quebec Cartier Railway dont les trains circulent sans fourgon depuis plus de vingt ans, et sur les similitudes avec l'exploitation de QNS&L.

Abordant la question de la protection des biens, la requérante indique que deux compagnies seulement pourraient être touchées, Wabush Mines et IOC qui, toutes deux, appuient la requête en cause.

La position de la requérante est que les considérations économiques sont pertinentes et cruciales dans son cas. La compagnie mère doit composer avec de très fortes pressions de la concurrence sur le marché intérieur et international. Il s'ensuit que IOC a dû simplifier et rationaliser son exploitation pour améliorer la productivité. Selon la requérante, l'élimination des fourgons de queue permettrait de réaliser des économies estimatives de 259 000 $ par année, qui se traduiraient en une économie de 2,6 cents la tonne de produit. De l'avis de la requérante, cette différence, quoique peu considérable, pourrait donner à IOC la chance d'enlever une vente.

La requérante a conclu son argumentation économique sur deux points. Elle a fait allusion à la situation économique régionale et au rôle de la compagnie, particulièrement dans l'économie de Sept-Iles et des provinces de Québec et de Terre-Neuve. Elle a aussi indiqué qu'elle serait prête à accepter les conséquences de l'élimination des fourgons de queue et à absorber les coûts occasionnés par les retards relatifs à l'exploitation des trains sans pareil fourgon.

En dernier lieu, il a été affirmé que le moniteur de queue, conjugué à d'autres applications techniques, garantirait que l'exploitation des trains sans fourgon de queue ne compromettrait pas la sécurité des employés et du public. La requérante a indiqué que des essais exhaustifs du moniteur de queue dans toutes les conditions d'exploitation ferroviaire ont démontré sa fiabilité. Elle soutient que les résultats d'essai présentés comme preuve, ajoutés au dossier de sécurité déjà fort bon de la compagnie et à l'ensemble des progrès techniques et opérationnels, montrent que

Railway's operations without a caboose over twenty years and to their similarities of operations with the QNSLR.

On the issue of protection of property, the applicant submitted that only two companies may be affected, namely Wabush Mines and IOC, both of which support the current application.

It was the position of the applicant that economic considerations are relevant and crucial to its case. The parent company is subjected domestically and internationally to very intense competitive pressures. The result has been that IOC had to streamline and rationalize its operations to improve productivity. An estimated cost saving related to the elimination of the caboose of $259,000 annually was advanced by the applicant. The applicant contended that this saving would translate into approximately a saving of 2.6 cents per ton of products which in their opinion, while not large, could mean the difference in IOC making a sale.

The applicant concluded its economic argument on two issues. Reference was made to the regional economic situation and the role of the company, particularly in the Sept-Iles economy and Provinces of Quebec and Newfoundland. The applicant also stated that it would be willing to accept the consequences and absorb the costs associated with resultant delays involving cabooseless operations.

Lastly, it was the applicant's submission that the end-of-train device, in conjunction with other technologies, would ensure that the safety of employees and the public would not be compromised by cabooseless train operation. The applicant stated that extensive testing of the end-of-train device under all conditions in the railway environment proved its reliability. The applicant claimed that the test results submitted as evidence along with the company's already good safety record and all of the technological and operational advances collectively, indicate that

l'exploitation sans fourgon de queue ne diminuera pas la sûreté. La requérante est d'avis que les fonctions de l'équipe du fourgon de queue peuvent être exécutées grâce à la combinaison de ces nouvelles techniques. En conclusion, la requérante fait valoir que la preuve présentée au cours de l'audience montre que, dans l'exploitation de QNS&L, le chef de train posté dans le fourgon de queue joue un rôle extrêmement restreint, sinon nul, sur le plan de la sécurité.

b) Opposition à la requête

Le syndicat des Travailleurs unis des transports s'est opposé à la requête du chemin de fer QNS&L pour le motif principal que l'exploitation des trains de QNS&L sans fourgon de queue et sans chef de train à l'arrière n'est pas sûre. Le syndicat avance que, même si le dossier de sécurité ne montre pas qu'un accident a causé de très graves blessures ou la mort au cours de l'exploitation ces derniers temps, les avantages que présente l'élimination du fourgon de queue seraient fort négligeables si pareil accident avait pu être prévenu par le chef de train posté en queue. L'intervenante affirme que la sagesse dicte de conserver les fourgons puisque la preuve présentée par la requérante ne démontre pas que leur suppression n'entraînerait aucune augmentation des risques. Les Travailleurs unis des transports posent que la requête doit être rejetée s'il existe le moindre doute que l'élimination du fourgon et la réaffectation du chef de train ailleurs qu'en queue compromettra la sûreté.

Selon le syndicat, la preuve qu'il a faite, surtout par l'entremise de ses témoins, se rapporte à divers incidents dans lesquels les chefs de train ont remarqué une situation particulière ou ont agi dans des circonstances précises de manière à prévenir un accident ou à en limiter les répercussions néfastes. Il a fait valoir que les accidents sont imprévisibles. Néanmoins, le syndicat dit que le panel doit, avant d'autoriser l'élimination du fourgon de queue, être persuadé qu'il n'y aura aucun autre incident ou accident susceptible d'être prévenu par l'équipe de queue.

cabooseless operation will not jeopardize safety. It was the applicant's position that the functions of the rear train crew can be performed through the combination of these technologies. In conclusion, the applicant argued that the evidence presented during the course of the hearing showed that the conductor, when located in the caboose, had an extremely limited safety role, if any, to play in QNSLR's operations.

(b) Opposition to the Application

The UTU opposed the QNSLR application on the principal ground that a change to QNSLR's operation to operating trains without a caboose and without a conductor at the rear of a train is not safe. The UTU contended that even though the record does not show in recent operations that an accident had resulted in very serious injuries or fatalities, the benefits attributable to the removal of the caboose, would be far outweighed if such an accident could have been prevented by the conductor had he been at the rear of the train. The intervenor argued that wisdom calls for the retention of the caboose since the evidence submitted by the applicant has not proven that no increase in the risk would result from the removal of the caboose. It was the position of the UTU that if there is any doubt that safety will be compromised by the removal of the caboose and the relocation of the conductor to a position other than at the rear of the train, the application should be rejected.

The UTU submitted that its evidence, particularly through its witnesses, related various incidents in which the conductor observed a particular condition or took action in given circumstances to prevent an accident or intervened to limit the negative effect of an accident. It was stated that accidents are unpredictable. Nevertheless, the UTU submitted, this Panel must be convinced that there will be no other incidents or accidents that the rear crew could have prevented before authorizing the removal of the caboose.

Les Travailleurs unis des transports admettent que la présence du fourgon de queue dépendra du type d'exploitation que font les transporteurs. Ils concèdent qu'en certaines circonstances précises d'une exploitation à petite échelle et à faibles vitesses, il se peut qu'un fourgon de queue soit inutile. Cependant, comme dans l'affaire en cause le chemin de fer QNS&L exploite des trains-blocs comportant jusqu'à 250 wagons, la prudence exige de poster un chef de train en queue parce que le mécanicien ne peut pas voir physiquement l'arrière du train pour déceler les problèmes.

Au sujet de l'expérience des États-Unis en la matière, contrairement à ce que prétend la requérante, l'intervenante soutient qu'il existe des différences juridiques fondamentales dans la façon de réglementer la sécurité aux États-Unis et au Canada. Au Canada, explique-t-elle, la responsabilité d'assurer la sûreté du public incombe à l'État, tandis qu'aux États-Unis, elle est confiée principalement à la direction des compagnies de chemin de fer et aux syndicats, par l'entremise des conventions collectives. En conséquence, les Travailleurs unis des transports soutiennent que l'expérience menée aux États-Unis est peu pertinente dans l'affaire QNS&L. Le syndicat allègue également que, bien qu'il ait consenti à l'accord national de 1982 et à l'accord d'arbitrage de 1985 concernant la suppression des fourgons de queue dans le cas des services marchandises, sous réserve de négociations à l'échelle locale, il s'oppose à l'élimination des fourgons de queue pour des raisons de sécurité. Enfin, il dit déployer des efforts concertés aux États-Unis pour que les états américains adoptent des mesures législatives en vue d'empêcher l'entrée en vigueur de ces deux conventions collectives.

Selon les Travailleurs unis des transports, la comparaison avec la Quebec Cartier Railway devrait être écartée puisque la province de Québec a abdiqué sa responsabilité d'assurer l'exploitation sûre de ce chemin de fer.

Le syndicat avance que sa preuve contredit celle de la requérante en ce qui a trait aux avantages économiques possibles, lesquels sont de fait moindres qu'on le prétend.

The UTU contended that the presence of the caboose will depend on the type of operation the carriers perform. Given the proper circumstances in small operations and at reduced speeds, the intervenor conceded that a caboose may not be required. However, since in this particular case QNSLR operates unit ore trains with up to 250 cars, prudence called for a conductor at the end of the train since the engineer cannot visually observe the rear of the train to detect problems.

On the United States experience, contrary to the applicant's contention, the intervenor argued that there are some fundamental differences between the American legal framework and the Canadian legal framework in the manner in which safety is regulated. In Canada, the responsibility of ensuring public safety has been kept by the Government whereas in the United States the responsibility has primarily been left to the management of the railroads and to the unions through labour negotiations. Consequently, in the UTU's view, the American experience has little relevancy to the present case. As well, the UTU contended that even though the UTU agreed to the 1982 National Agreement and to the 1985 Arbitration Agreement, for the removal of cabooses from freight service, subject to negotiation at the local level, it opposes the removal of the cabooses on the grounds that it is a safety issue. Finally, the UTU stated that there are concerted efforts on their part throughout the United States at the State level to have legislation passed to prevent the implementation of these two collective agreements.

The UTU argued that the comparison with the Quebec Cartier Railway should be rejected since, in their view, the Province of Quebec has vacated its responsibility to ensure safe operation on this railway.

The UTU alleged that their evidence contradicted the applicant's evidence on potential economic benefits and that the benefits are in fact less than claimed.

Toutefois, comme sa propre étude est incomplète, il allègue que d'autres études sont nécessaires pour mieux évaluer le coût des retards advenant l'élimination des fourgons de queue. Il indique que les retards qui occasionnent des coûts doivent être évalués pour connaître le bénéfice exact, s'il en est, que le chemin de fer QNS&L réaliserait en supprimant le fourgon de queue. L'intervenante a signifié son désaccord quant aux économies attribuables à la suppression du fourgon de queue et, plus particulièrement, a rejeté l'économie estimative de 2,6 cents la tonne de produit que réaliserait IOC en supprimant les fourgons de queue. Le syndicat affirme que ce calcul est basé sur une capacité de production de 10 millions de tonnes de boulettes alors qu'en réalité la preuve montre que QNS&L a transporté près de 20 millions de tonnes de minerai l'an dernier. Le syndicat relève donc que ce calcul porte à confusion. De plus, il avance que, même en supposant une économie de 2,6 cents la tonne de produit, l'épargne est minime par rapport au prix du marché.

Enfin, l'intervenante note que la méthode employée par QNS&L pour faire l'essai du moniteur de queue de train diffère de celle employée par CN et CP, et que les résultats des essais de la compagnie ne sont donc pas concluants. Le syndicat croit donc que la compagnie devrait être enjointe d'entreprendre d'autre essais selon la méthode employée par CN et CP, avant qu'on règle la requête une fois pour toute.

CONSIDÉRATIONS

Comme on l'a déjà indiqué, la requête du chemin de fer QNS&L vise à obtenir l'exemption de la règle 90A à l'égard de l'exploitation des trains de minerai de la compagnie. La règle 90A se lit comme suit:

> Sauf instruction spéciale, les chefs de train et les mécaniciens de trains de marchandises, de trains mixtes et de trains de travaux en mouvement entre des gares posteront des agents de train à l'avant et à l'arrière des trains pour qu'ils voient si le mouvement des trains se fait avec sécurité et, si c'est faisable, pour qu'ils échangent des signaux quand les trains s'approchent des gares et les dépassent. Un membre de

However, since its own study is incomplete, the UTU argued that further studies are needed to better assess the cost of delays should the caboose be removed. It was the UTU's contention that delays resulting in costs must be assessed to ascertain the exact benefit, if any, QNSLR would derive in removing the caboose. The intervenor disagreed with those savings attributable to the removal of the caboose and in particular rejected the applicant's cost-saving estimate of 2.6 cents per ton of products which IOC would save by removing the caboose. The UTU submitted that this calculation was based on the capacity of production of 10 million tons of pellets when in fact the evidence showed QNSLR transported close to 20 million tons of ore last year. Therefore, the UTU noted that the calculation was misleading. In addition, the UTU contended that even allowing a cost saving of 2.6 cents per ton of products, such saving is minimal to the market price.

Finally, the intervenor noted that the methodology used by QNSLR to test the end-of-train unit was different from the CN-CP testing procedure and, as such, the results of QNSLR tests would not be conclusive. Therefore, the UTU submitted, QNSLR should be directed to undertake a further test period along the CN-CP testing procedure before a final disposition of QNSLR's application is made.

CONSIDERATIONS

As indicated, the application of QNSLR is for the relief of Rule 90A with respect to QNSLR operation of ore trains. Rule 90A states:

> Unless otherwise directed by special instructions, on freight, mixed and work trains in motion between stations, conductors and enginemen will see that trainmen are at the front and rear of trains in position to observe the safe operation of trains and, when practicable, exchange signals when approaching and passing stations. Approaching junctions, railway crossings at grade, drawbridges, points

l'équipe de train doit être posté à portée du robinet d'urgence quand le train approche des jonctions, des traversées de voies à niveau, des ponts mobiles, des endroits où les trains peuvent être obligés de s'arrêter, des endroits où les trains doivent se croiser ou se dépasser, et suffisamment tôt avant que le train ne s'engage sur une forte pente ou n'atteigne un endroit où une défectuosité des freins pourrait s'avérer dangereuse.

L'interprétation de cette règle suppose qu'il devrait y avoir une équipe de queue à moins d'une instruction spéciale donnée par la compagnie. Par ailleurs, le pouvoir de la Commission d'édicter la règle 90A découle de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, plus précisément de l'alinéa 227(1)1). Selon cet alinéa, la Commission peut prendre des ordonnances et des règlements

concernant généralement la protection des biens et la protection, la sûreté, la commodité et le confort du public et des employés de la compagnie dans le service et dans la marche des trains et leur vitesse, ou dans l'emploi des locomotives par la compagnie, sur le chemin de fer ou pour les besoins du chemin de fer.

Ainsi, l'utilité fondamentale de la règle 90A découle de l'alinéa 227(1)1) de la *Loi sur les chemins de fer*.

Comme, dans le présent cas, seuls des trains-blocs à minerai exploités en région isolée sont en cause, la question peut être ramenée à une évaluation de la protection et de la sûreté du public près des régions habitées, nommément Sept-Îles et Labrador City, et à la protection et à la sûreté des employés. La question de la protection des biens ne se pose pas en l'occurrence, puisqu'il s'agit à notre avis d'une affaire privée.

Le point à régler, donc, est la mesure dans laquelle un fourgon de queue occupé est nécessaire dans les trains-blocs à minerai de QNS&L pour améliorer la sûreté du public et des employés. Autrement dit, s'il n'était pas réglementaire d'avoir un fourgon de queue occupé comme c'est le cas actuellement, faudrait-il édicter la règle 90A comme mesure de sûreté additionnelle?

where trains may be required to stop, where trains are to be met or passed, and at a safe distance before descending heavy grades or at any point where failure of the brakes may be attended with hazard, a trainman must be within convenient access of the emergency valve.

The interpretation of this rule implies that there should be a rear-end crew unless special instructions are issued by the company. In turn, the authority of the Commission to issue Rule 90A stems from section 227 of the *Railway Act*, particularly subsection 227(1)(1). This subsection provides that the Commission may issue orders and regulations

generally providing for the protection of property, and the protection, safety, accommodation and comfort of the public, and the employees of the company, in the running and operating of trains and the speed thereof, or the use of engines, by the company on or in connection with the railway.

Thus the basic purpose of Rule 90A is found in subsection 227(1)(1) of the *Railway Act*.

As we are dealing here with only unit ore trains operating in an isolated environment, the matter can be narrowed to the assessment of the protection and safety of the public near inhabited areas - namely Sept-Îles and Labrador City - and the protection and safety of the employees. The question of the protection of property does not arise in the present case since in our opinion it is a private matter.

The issue to be addressed then is the extent to which it is necessary to have manned cabooses in the case of QNSLR unit ore train operations to enhance the safety of the public and of the employees. In other words, if a manned caboose did not have to be provided by regulation as it is now, would it be necessary to introduce Rule 90A as an additional safety measure?

Les questions d'ordre économique sont pertinentes dans cette affaire puisque, selon l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, la visée de cette loi est "un système économique, efficace et adéquat de transport". Si les questions d'économique et de sécurité sont évaluées ensemble, il s'ensuit que nous devons veiller à ce que toute compagnie de chemin de fer tende vers l'efficacité économique dans les limites dictées par la sûreté. Néanmoins, ceci étant dit, nous convenons que les principes de sûreté et d'efficacité peuvent s'harmoniser et non forcément s'opposer. Au cours des dernières années, de grands progrès techniques ont été réalisés, lesquels ont contribué à augmenter l'efficacité des chemins de fer tout en en améliorant la sûreté. Les compagnies de chemin de fer ont un intérêt direct sur ces deux plans.

Si nous abordons ce problème dans une analyse avantages-coûts, diverses situations peuvent s'ensuivre selon le type de train exploité. À l'extrême, les avantages, du point de vue de l'intérêt public, de poster une équipe dans le fourgon de queue pourrait être si considérables qu'il faille en assumer le coût si onéreux soit-il. La seule autre possibilité pourrait être de ne pas faire circuler les trains du tout. Autre situation : les coûts et les avantages seraient infimes, toujours du point de vue de l'intérêt public, mais les avantages seraient encore moindres que les coûts. La raison en serait que l'exploitation en général présente peu de risques pour le public. Les quelques problèmes de sûreté auxquels seraient exposés la population ou les employés de la compagnie pourraient être réglés de diverses façons, entre autres en faisant appel à l'équipe de tête du train ou aux équipes fixes lorsque surgissent des problèmes. Nous croyons que, dans le présent cas, les coûts et les avantages sont faibles.

En ce qui a trait à la notion de coût, il s'impose de définir ce qu'elle englobe. À notre avis, dans le présent cas, les coûts comprennent la partie du coût de l'équipe de queue qui est imputable à la règle 90A, et le coût permanent du fourgon de queue. Nous tenons compte de l'intention de la compagnie de poster l'équipe de queue dans la cabine de la locomotive. Si la compagnie doit être exemptée de la règle 90A, ces coûts correspondent à ceux qu'il n'y aurait pas lieu d'engager pour se conformer à cette règle.

The economic issues are relevant in this case since section 3 of the *National Transportation Act* defines the policy objective of the legislation to be "an economic, efficient and adequate transportation system". In assessing the economic and the safety issues together, it follows that we must ensure that individual railways should strive for economic efficiency within the bounds dictated by safety. Nevertheless, with these comments in mind, we agree that safety and efficiency can be harmonious concepts and not necessarily competitive ones. In recent years there has been a great number of technological developments which have had the result of increasing the efficiency of railways at the same time as enhancing safety. The railways have a vested interest in both.

If we approach this problem by using a benefit-cost analysis, different situations may result based on the type of train operations. At one extreme, the benefits, from a public interest point of view, of having a rear-end crew in the caboose could be so great that the cost of it should be borne no matter how high. The only alternative could be not to run trains at all. In another situation, both the costs and benefits would be very low, again from a public interest point of view, with the benefits being lower than the costs. The reason for this would be that the operation generally is not a high risk one as far as the public is concerned. Safety problems that exist for the public or railway employees could be dealt with in various ways, for instance, by making use of the head-end crew or of the wayside crews when problems arise. We believe that the present case is the situation of low costs and low benefits.

Referring to the notion of cost, we must define what is included. In our view, costs here include that part of the cost of the rear-end crew which is imputable to Rule 90A, and the ongoing cost of the caboose. We note the intention of the company to relocate the rear-end crew in the cab of the locomotive. If the company is to be relieved of Rule 90A, these costs are those which would not have to be incurred to comply with the rule.

Nous sommes conscients du fait que la Commission traite actuellement les requêtes en exemption déposées par CN et par CP en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter des trains sans fourgon de queue. À notre avis, les cas de CN et de CP diffèrent énormément de la présente requête, puisqu'il s'agit ici d'un transporteur régional qui dessert un marché restreint, celui de IOC et de Wabush Mines. Les trains-blocs de QNS&L achemine un seul produit, le fer, et circule à travers une contrée quasi sauvage sur presque tout son itinéraire depuis l'origine jusqu'à la destination. À cause des différences entre l'exploitation de trains-blocs à minerai de QNS&L et l'exploitation des chemins de fer nationaux, il a été décidé, comme on l'a dit précédemment, de traiter la requête de QNS&L séparément de celles de CN et de CP. De plus, cette affaire ne peut ni ne doit être vue comme une cause type à cause, justement, des profondes distinctions dans l'exploitation et de l'exemption demandée.

Compte tenu de la preuve déposée par la requérante, nous considérons qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une situation où la compagnie hésite à faire un investissement nécessaire pour rendre son chemin de fer le plus efficace et le plus sûr possible. La preuve démontre que la requérante a accordé une grande importance à son programme d'investissement lié à la sûreté. Des détecteurs de boîtes chaudes ont été installés à des intervalles convenables. Des détecteurs de pièces traînantes ont aussi été mis en place et d'autres le seront. Le réseau entier fonctionne en territoire à commande centralisée de la circulation, et les trains-blocs à minerai en partance de Labrador City ont la supériorité de direction jusqu'à Sept-Îles. D'après la preuve déposée, la voie ferrée est en excellent état grâce à un programme d'entretien et à l'utilisation d'équipe et de matériel d'entretien spécialisés (wagon de vérification de la géométrie de la voie, wagons Sperry et un meuleur Loram appartenant à la compagnie). Les radiocommunications sont bonnes, et la compagnie a même fait la dépense d'installer des pylônes aux points morts. Nous notons aussi que les trains à minerai circulent à une vitesse très modérée à laquelle l'efficacité du freinage est optimale. Un service d'hélicoptère est aussi disponible.

Comme l'a dit la requérante, il est dans le propre intérêt économique de la compagnie d'exploiter ses longs trains en toute sûreté et

We are conscious of the fact that the Commission is currently dealing with the CN-CP applications for rule exemptions to permit cabooseless train operation. In our view, the CN-CP cases are vastly different from the present application since we are dealing here with a regional carrier, which serves a limited market, that of IOC and Wabush Mines. QNSLR unit trains carry only one commodity, iron ore, and operate through virtual wilderness nearly all the way from origin to destination. Because of the differences between QNSLR unit ore train operations and the operations of the national railways, it was decided, as noted above, to proceed with QNSLR's application separately from the CN and the CP applications. Moreover, because of these important differences in operations as well as to the relief sought, this case cannot and should not be viewed as a test case.

Given the evidence submitted by the applicant, we consider that we are not dealing here with a situation where the company has been reluctant to make the investment that is necessary to make its railway as efficient and safe as possible. The evidence showed that the applicant has placed a great deal of emphasis on their safety-related investment program. Hot box detectors have been installed at appropriate intervals. Dragging equipment detectors have also been installed and more are planned. There is Centralized Traffic Control territory over the entire system, and unit ore trains, when they depart from Labrador City, have superiority by direction down to Sept-Îles. The evidence showed that the track is maintained to very high standards through the maintenance program and the use of qualified maintenance crew and track maintenance equipment (track geometry car, Sperry car and the company's own Loram Grinder). Radio communications are good and the company has gone to the expense of installing towers in blind spots. We have also noted that the unit ore trains travel at a very moderate speed, a speed at which braking efficiency is at its optimum. A helicopter service system is available.

As stated by the applicant, it is in the company's own economic interest to safely operate their long trains and to avoid

d'éviter les délais ou les blocages inutiles de la voie. Nous notons que la requérante serait prête à absorber les coûts occasionnés par les retards relatifs à l'exploitation des trains sans fourgon de queue.

unnecessary delays or blockage of track. We have noted the applicant's position that it would absorb the costs of delays arising from cabooseless operations.

Par ailleurs, il convient de noter que, dans le cas qui nous occupe, le fourgon de queue et la présence d'une équipe dans ce wagon constituent probablement le plus grand risque à bord des trains-blocs à minerai. La preuve déposée démontre qu'au lieu de prévenir les accidents, les équipes de queue sont exposées à des blessures. Comme l'a expliqué la requérante, cela est dû au jeu particulièrement prononcé des attelages dans les trains-blocs unitaires qui comportent jusqu'à 250 wagons de minerai.

What is noteworthy in this case is that the caboose and the presence of a rear-end crew in the caboose is perhaps the greatest safety hazard that there is on these unit ore trains. The evidence showed that instead of preventing accidents, rear-end crews are subjected to personal injury. As explained by the applicant, this situation results from the unique operation of up to 250-car unit ore trains wherein slack action is particularly strong.

La requérante a fait valoir que l'équipe de queue a été supplantée en grande mesure par divers nouveaux dispositifs techniques qui sont, dans l'ensemble, plus efficaces ou, sinon, tout aussi efficaces, que l'équipe de queue lorsqu'il s'agit de déceler les causes des accidents ou de prévenir ces derniers. Autrement dit, la requérante n'a pas nié que l'équipe de queue peut jouer un rôle de dernier ressort, mais l'expérience a démontré que le nombre de cas dans lesquels elle a été appelée à agir ont été très rares. D'après la preuve déposée, à bord des longs trains de QNS&L, l'équipe de queue a une vue limitée de ce qui se passe en tête du train et, lorsque les communications sont rompues avec l'équipe de tête, les membres de l'équipe de queue s'abstiennent souvent d'intervenir parce qu'ils croient que la situation n'est pas urgente ou qu'il s'agit simplement d'une panne de communication.

The applicant contended that the role of the rear-end crew has to a large extent been superseded by various new technological devices that are generally more efficient or at least as efficient as the rear-end crew in detecting causes of accidents or in preventing them. Put differently, the applicant did not deny that the role of the rear-end crew could be one of last resort but experience has demonstrated that the number of cases in which the rear-end crew were called upon to act has been very limited. The evidence also indicated that on QNSLR's long trains, the rear-end crew had a restricted view of what happens in front and in cases where loss of communication with the head-end crew occurred, they very often abstained from intervening because of what they believed to be not an urgent situation or simply a communication failure.

Des essais du moniteur de queue mis au point par QNS&L ont été menés pendant un certain temps. La requérante, dans sa preuve, a reconnu que le moniteur est un dispositif de sécurité additionnel et un aide pour l'équipe de tête du train. Elle ne croit cependant pas qu'il soit une nécessité. Néanmoins, dans son argument de clôture, elle a indiqué qu'elle se conformerait à toute décision concernant l'utilisation de ce dispositif. Nous sommes persuadés que cet appareil est fiable, comme le prouvent les résultats des essais. Toutefois il ne s'agit plus d'un appareil à la pointe du développement technique.

Tests of the end-of-train unit developed by QNSLR have been conducted over a period of time. The applicant in its evidence has acknowledged that the device is an additional safety feature and that it is an aid to the head-end crew. However, they do not believe that it is a necessity. Nonetheless, in final argument they indicated that they would abide by any decision concerning the requirement of this device. We are satisfied that this device is reliable as evidenced by the test results. However, this device is no longer state-of-the-art technology.

Nous notons les précédents établis aux États-Unis dans l'exploitation de trains sans fourgon de queue, tels que rapportés par divers témoins, et la récente opinion formulée par la *Federal Railroad Administration* à l'égard des moniteurs de queue. Les témoignages déposés ont été utiles et ont fourni beaucoup d'éclaircissements. La requérante a avancé l'argument que les trains de Quebec Cartier Railway et de Wabush Mines circulent sans fourgon de queue depuis le commencement de l'exploitation minière et que leur dossier de sécurité est aussi bon, sinon meilleur que le sien.

CONSTATATIONS

Certains des éléments de preuve qui nous ont été présentés sont difficiles à quantifier. Plus précisément les avantages et les coûts attribuables aux changements d'exploitation projetés sont de nature qualitative et sont fondés sur un jugement subjectif. La considération dominante d'équilibrer efficacité et coût plus bas, comme le prétend la requérante, avec les risques plus grands que suppose l'élimination du fourgon de queue, comme le soutient l'intervenante, est donc une question sujette à discrétion, dont la solution est loin d'être évidente.

Nous rejetons l'argument de l'intervenante selon lequel QNS&L doit prouver sa cause hors du doute raisonnable. Cette question a été traitée en détail par le Comité dans sa décision du 16 septembre 1985 relative aux essais de trains sans fourgon de queue par CN et CP. À la page 38 de cette décision, le Comité dit :

> M. Romanow, représentant du *Keep the Caboose Committee* de la Saskatchewan a déclaré que, dans cette cause, le fardeau de la preuve revenait aux sociétés de chemin de fer et qu'elles devaient prouver leur point au-delà de tout doute raisonnable.
>
> Nous sommes d'accord sur le fait que lorsqu'une partie présente une requête au C.T.C.F. aux fins de modifications aux Règlements de la Commission, le fardeau de la preuve repose sur cette partie : c'est à elle de prouver que les modifications doivent être apportées. Et si les modifications demandées comportent des risques, comme dans la cause qui nous intéresse, les normes prévues peuvent être élevées, mais nous ne pensons

We note the precedents established in the United States as testified by the various witnesses for running trains without cabooses and the recent Federal Railroad Administration opinion dealing with end-of-train units. The evidence submitted was useful and provided much helpful information. The argument was made by the applicant that the Quebec Cartier Railway and the Wabush Mines trains have been run without a caboose since the commencement of ore operations and that their safety record is as good if not better than the QNSLR.

FINDINGS

Some of the evidence before us cannot easily be quantified. Evidence pertaining to the benefits and costs attributable to the proposed change of operation is of a qualitative nature and is based on subjective judgement. To this extent the major consideration of balancing efficiency and lower costs, as argued by the applicant, with the resultant higher risks by removing the caboose, as put forward by the intervenor, is a matter of discretion and by no means obvious.

We reject the intervenor's argument that QNSLR must prove its case beyond a reasonable doubt. This matter was addressed in detail by this Committee in the decision pertaining to whether CN and CP should conduct tests without cabooses, dated September 16, 1985. At page 35 of that decision, the Committee states:

> Mr. Romanow asserted on behalf of the Saskatchewan Keep the Caboose Committee that the railways carry the burden of proof in this case and that they must prove their case to the criminal standard of beyond a reasonable doubt.
>
> We agree that when a party makes application to the R.T.C. for amendments to the Commission's Regulations, the onus should be on that party to show that the amendments should be made. And if the amendments sought have safety implications as in this case, then the standard of proof expected may be a high one, but we cannot agree that the criminal standard of proof is applicable to the proceedings of an

pas que la norme criminelle de la preuve s'applique aux travaux d'un tribunal administratif, tel la Commission.

Nous ne saurions être persuadés que, de façon générale, il est coûteux d'atteler un fourgon de queue à un train-bloc à minerai. Par contre, nous convenons avec la requérante que ce fourgon et le rôle de l'équipe de queue font largement double emploi dans l'exploitation des trains à minerai de QNS&L. Nous ne pouvons adhérer à la théorie de l'intervenante selon laquelle le fourgon de queue est nécessaire dans les circonstances actuelles et qu'il convient d'y conserver une équipe afin d'être mieux placé pour prévenir tous les accidents. Il est fort peu probable qu'il survienne un accident grave, tout comme il est peu vraisemblable qu'une équipe de queue pourrait le prévenir. L'intervenante, par l'entremise de certains de ses témoins, a effectivement fait état d'un certain nombre d'incidents qui se sont produits sur le chemin de fer de QNS&L. Ces incidents semblent avoir été relativement rares et largement étalés dans le temps, remontant même jusqu'en 1972. Qui plus est, ces incidents n'ont pas été prévenus malgré l'équipe de queue. Par exemple, si un accident est dû à l'état de la voie, comme cela peut être le cas surtout lorsque les trains sont lourds, l'équipe de queue ne peut presque rien. Par contre, d'autres incidents qui se produisent sur d'autres types de chemin de fer risquent fort peu de se produire sur celui-ci. Nous pensons entre autres aux accidents aux passages à niveau.

Toutefois, pour améliorer la sûreté tant du public que des employés, tous les trains à minerai devraient être équipés d'un moniteur de queue. Comme la compagnie l'a admis, ce dispositif est non seulement utile à des fins de sûreté, mais il facilite beaucoup la circulation des trains. Ces moniteurs ne sont pas coûteux et leurs avantages, à notre avis, en compensent largement le prix. Par conséquent, nous sommes d'avis que la compagnie devra en installer lorsqu'elle supprimera les fourgons de queue. Le panel tient toutefois à rappeler à la requérante que lorsque des véhicules à minerai sont poussés par une locomotive, un membre de l'équipe doit être posté sur le véhicule de tête conformément aux dispositions de la Règle 103 du *RUE*.

administrative tribunal such as the Commission.

We cannot be persuaded that, relatively speaking, the caboose is an expensive unit to have on unit ore trains. However, we agree with the applicant that the caboose and the role of the rear-end crew in the caboose have become largely redundant in the context of QNSLR operations of its ore trains. We cannot subscribe to the theory of the intervenor that the caboose in the present context is necessary and that the rear-end crew should be retained in the caboose so as to be in a better position to prevent all accidents. The likelihood of a given serious accident is small and the possibility for the crew in the caboose preventing it is also small. The intervenor, through some of its witnesses did put forward a number of incidents which occurred on the QNSLR. These incidents seemed to have been relatively few and widely dispersed in time as far back as 1972. These incidents were not prevented in spite of the presence of the rear-end crew. As an example, if an accident is due to track conditions, as may be the case especially with heavy trains, there is very little the rear-end crew could do. On the other hand, there are incidents that happen on other railways that have very little chance of happening on this one. Crossing accidents are a case in point.

However, to enhance safety of both the public and the crew, there should be, on all ore trains, an end-of-train device. As the company has admitted, not only is this device useful for safety purposes, but it greatly facilitates the running of trains. These end-of-train units are not costly and their benefits, in our judgement, far outweigh their cost. We are, therefore, of the opinion that when the caboose is removed, the company must install end-of-train units. The applicant is, however, reminded that when ore cars are pushed by an engine, a member of the crew must be on the leading car in accordance with the provisions of Rule 103 of the *UCOR*.

DÉCISION

A. Le Comité a décidé que le chemin de fer QNS&L peut établir des instructions spéciales conformément à la règle 90A du *RUE* à l'égard de ses trains-blocs unitaires opérant sans fourgon de queue, à condition que tous ceux qui circulent sans un fourgon de queue soient équipés d'un moniteur de queue. Ce dispositif devra être à la fine pointe de la technologie et être doté au moins des fonctions de relevé de la pression dans les canalisations de frein, de détection des mouvements directionnels, de mesure de la distance et d'application du frein d'urgence à distance à l'arrière du train. Le type exact de moniteur de queue à installer et la méthode d'installation doivent être approuvés par la Commission. Une ordonnance sera rendue en conséquence.

B. Étant donné que peu de preuves relatives aux passages à niveau ont été déposées, nous ne pouvons déterminer à ce stade si des mesures de sûreté additionnelles seraient nécessaires en rapport avec notre décision. Par conséquent, nous avons demandé que le personnel de la Commission donne suite à cette question pour établir si un surcroît de protection est nécessaire à ces passages à niveau.

DECISION

A. The Committee has hereby decided that Quebec North Shore and Labrador Railway may issue special instructions in accordance with Rule 90A of the *UCOR* with respect to its unit ore trains regarding its operation without the caboose provided that all unit ore trains operating without a caboose are equipped with an end-of-train unit. This end-of-train unit should be state-of-the-art technology and as a minimum incorporate the capabilities of brake pipe pressure readings, directional motion detection, distance measuring feature and remote control emergency brake application at the rear of the train. The specific type of end-of-train unit to be installed and the installation procedure must be approved by the Commission. An order will issue accordingly.

B. Since little evidence relating to crossings at grade was adduced, we cannot ascertain at this stage whether additional safety requirements would be needed in light of our decision. Consequently, we have asked that Commission staff follow up on this matter to determine whether or not additional protection is necessary at these crossings.

ANNEXE

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE

RELATIVE à une requête présentée par la Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador, en vue d'obtenir l'autorisation d'émettre une directive spéciale en vertu de la règle 90A du *Règlement unifié d'exploitation.*

Références n[os] 50344
43757-R90

ATTENDU que la directive modifiera la règle 90A du *RUE* en excluant la nécessité de loger un agent de train à l'arrière des unités des trains de minerai pendant qu'ils circulent entre les gares;

ATTENDU que la requête, telle que déposée, se rapporte aux lignes de voie ferrée exploitées par le chemin de fer QNS & L entre le port de Sept-Îles et les champs de minerai de Wabush Lake/Carol Lake, dans l'ouest du Labrador et Schefferville dans le nord du Québec;

ATTENDU que pendant une certaine période de temps, le chemin de fer QNS & L s'est vue accordé une dispense expérimentale de la règle 90A du *RUE* afin de pouvoir recueillir et examiner des données supplémentaires en exploitant sous toutes les conditions atmosphériques, dont les résultats ont été soumis au Comité;

ATTENDU que le Comité est convaincu que les conditions d'exploitation et les circonstances du chemin de fer QNS & L sont telles qu'il devrait procéder à l'examen de la requête sur son propre bien-fondé; et

ATTENDU qu'après étude de toutes les affaires le Comité a décidé de tenir une audience publique relativement à la requête du chemin de fer QNS & L.

AVIS EST DE PLUS DONNÉ que le Comité des transports par chemin de fer tiendra une audience publique relative à l'affaire susmentionnée commençant aux heure, date et endroit suivants:

SCHEDULE

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

NOTICE OF PUBLIC HEARING

IN THE MATTER OF an application filed by the Quebec North Shore and Labrador Railway for authority to issue a special instruction in accordance with Rule 90A of the *Uniform Code of Operating Rules.*

File Nos. 50344
43757-R90

WHEREAS such instruction would amend *UCOR* 90A by excluding the necessity of a trainman to be located at the rear of unit ore trains while moving between stations;

WHEREAS the application, as submitted, refers to the railway lines operated by QNSLR between the port of Sept-Îles and the ore fields of Wabush Lake/Carol Lake in Western Labrador and Schefferville in Northern Quebec;

WHEREAS for a certain period of time, QNSLR was granted experimental relief from *UCOR* 90A so that additional data could be collected and examined while operating under all climatic conditions, the results of which were submitted to the Committee;

WHEREAS the Committee is satisfied that the operating conditions and circumstances of the QNSLR are such that it should proceed with the consideration of the application on its own merit; and

WHEREAS, upon consideration of all matters, the Committee has decided to hold a public hearing in connection with the QNSLR application.

TAKE NOTICE that the Railway Transport Committee will hold a public hearing on the above-mentioned matter at the following time, date and place:

COMMENÇANT	ENDROIT	ADRESSE
Lundi, le 2 juin 1986 10h30 de l'avant-midi Monday, June 2, 1986 10:30 A.M.	Sept-Îles (Québec)	Salon Basque Hôtel-Motel Sept-Îles 451, rue Arnaud/ Basque Room Hotel-Motel Sept-Îles 451, Arnaud Street

Les personnes qui ne peuvent assister à l'audience pourront présenter leurs commentaires, en français ou en anglais, au moins dix (10) jours avant la date de l'audience, en les faisant parvenir à:

John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

avec copie à:

D. Silverstone
Avocate
Langlois, Trudeau, Tourigny
127, rue St-Pierre
Montréal (Québec)
H2Y 2L6

Les personnes qui le désirent pourront présenter leur point de vue sur l'affaire précitée au cours de l'audience.

Les parties et les intervenants peuvent comparaître, soumettre des documents et témoigner devant la Commission soit en français, soit en anglais et ils peuvent s'attendre à suivre les délibérations des audiences dans la langue officielle de leur choix.

COMMENCING	LOCATION	ADDRESS
Lundi, le 2 juin 1986 10h30 de l'avant-midi Monday, June 2, 1986 10:30 A.M.	Sept-Îles (Québec)	Salon Basque Hôtel-Motel Sept-Îles 451, rue Arnaud/ Basque Room Hotel-Motel Sept-Îles 451, Arnaud Street

Persons unable to attend the hearing may submit their views, in English or French, by mailing same, at least ten (10) days prior to the date of the hearing to:

John O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9

with a copy to:

D. Silverstone
Lawyer
Langlois, Trudeau, Tourigny
127 St-Pierre Street
Montreal, Quebec
H2Y 2L6

All persons who wish to do so, may present their views on the above-mentioned matter during the hearing.

Any party wishing to appear and be heard in either of the two official languages may give evidence or address the Commission and expect to be able to follow the proceedings of the hearing in the official language of his or her choice.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE MODIFIÉ

RELATIF à la requête présentée par la Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador, en vue d'obtenir l'autorisation d'émettre une directive spéciale en vertu de la règle 90A du *Règlement unifié d'exploitation*.

Références n[os] 50344
43757-R90

LE Comité des transports par chemin de fer tiendra une audience publique relativement à l'affaire susmentionnée commençant aux NOUVEAUX heure, date et endroit suivants:

COMMENÇANT	ENDROIT	ADRESSE
lundi, le 16 juin 1986 2h de l'après-midi Monday, June 16, 1986 2:00 P.M.	Sept-Îles (Québec)	Centre socio-récréatif 500, avenue Joliette Grand Salon/ Social-recreational Center 500 Joliette Avenue Room "Grand Salon"

DATÉ le 20 mai 1986.

John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

Les personnes projetant de soumettre une présentation écrite devront avoir, lors de l'audience, un minimum de dix (10) copies disponibles pour distribution.

Tout participant qui désire prendre la parole devant le Panel doit en aviser le Greffier 30 minutes environ avant le début de l'audience.

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

AMENDED NOTICE OF PUBLIC HEARING

IN THE MATTER OF the application submitted by the Quebec North Shore and Labrador Railway, for authority to issue a special instruction in accordance with Rule 90A of the *Uniform Code of Operating Rules*.

File Nos. 50344
43757-R90

THE Railway Transport Committee will hold a public hearing on the above-mentioned matter at the following NEW time, date and place:

COMMENCING	LOCATION	ADDRESS
lundi, le 16 juin 1986 2h de l'après-midi Monday, June 16, 1986 2:00 P.M.	Sept-Îles (Québec)	Centre socio-récréatif 500, avenue Joliette Grand Salon/ Social-recreational Center 500 Joliette Avenue Room "Grand Salon"

DATED May 20, 1986.

John O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

Any person proposing to present a submission to the Committee at that time is requested to have a minimum of ten (10) copies available for distribution.

Any participant wishing to address the Panel should register with the Registrar approximately 30 minutes prior to commencement of Hearing.

Toute personne ayant besoin d'installations ou de services spéciaux à l'audience devra informer le soussigné au moins 15 jours avant la date de l'audience.

DATÉ ce 21e jour d'avril 1986.

J. O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

Anyone requiring particular facilities or services at the hearing should inform the undersigned at least 15 days before the date of the hearing.

DATED this 21st day of April 1986.

J. O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

Relative à l'ordonnance n° 29401 en date du 20 février 1920, de la Commission des chemins de fer du Canada laquelle autorisait la construction du croisement de la rue Messier et de la voie ferrée de Canadien Pacifique Limitée, au point milliaire 0,96 de la subdivision Emerson.

Relative à l'installation de dispositifs de protection au croisement de la voie ferrée de Canadien Pacifique Limitée, ci-après désignée "la compagnie ferroviaire", et de la rue Messier, dans la ville de Winnipeg, dans la province du Manitoba, au point milliaire 0,96 de la subdivision Emerson.

Répertorié: Winnipeg (Ville) (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.M. McDonough et B.R. Wolfe.

Ordonnance n°: WDR 1986-00047
Date de l'ordonnance: le 19 mars 1986
Dossier n°: 16028

Transport par chemin de fer - Dispositifs de protection - Répartition des frais.

*En vertu de l'*ordonnance n° 29401 *datée du 20 février 1920, la ville de Saint-Boniface, présentement amalgamée à la ville de Winnipeg, recevait l'autorisation de construire la rue Messier au croisement de la voie ferrée de la compagnie ferroviaire Canadien Pacifique Ltée (ci-après CP). La ville de Saint-Boniface devait en assurer les frais de construction, d'entretien et de protection. Par la suite, la ville a présenté une requête en vue d'installer des dispositifs de protection automatiques dont la répartition des frais a soulevé le présent litige.*

Décision: *Après avoir considéré toutes les particularités de l'affaire, la Commission canadienne des transports (ci-après Commission) a conclu à une répartition égale des frais entre les parties en litige.*

Dans CNR c. New Glasgow, N.S. *(1934), la Commission a reconnu que l'autorité publique et la compagnie ferroviaire pouvaient contribuer à assumer la protection aux croisements de voies publiques. La Commission a aussi noté qu'aux termes de la décision* CNR c. Town of Burlington *(1958), une nouvelle répartition des frais pouvait*

IN THE MATTER OF Order No. 29401 dated February 20, 1920, of the Board of Railway Commissioners for Canada which authorized the crossing of Messier Street across the track of Canadian Pacific Limited at Mileage 0.96 Emerson Subdivision.

IN THE MATTER of the installation of protective devices at the crossing of the railway of Canadian Pacific Limited, hereinafter called the "Railway", and Messier Street, in the City of Winnipeg, in the Province of Manitoba, at mileage 0.96 Emerson Subdivision.

Indexed as: Winnipeg (City) (Re)

Railway Transport Committee: J.M. McDonough & B.R. Wolfe.

Order No.: WDR 1986-00047
Date of Order: March 19, 1986
File No.: 16028

Railway transport - Protective devices - Cost allocation.

The City of St. Boniface, now amalgamated with the City of Winnipeg, was authorized to construct Rue Messier across the track of the Canadian Pacific Railway Company (hereinafter CP) by Order No. 29401 *dated February 20, 1920. The costs of construction, maintenance and protection were allocated against the City of St. Boniface. Later, the City of Winnipeg submitted an application for the installation of automatic protection at this crossing and a dispute arose with respect to the allocation of costs.*

Decision: *After considering all of the features of this case, the Commission held that the costs of maintenance of the protective devices be split between both parties.*

In CNR v. New Glasgow, N.S. *(1934), the Commission conceded that both the highway and the railway may contribute to the need for protection at highway crossings. The Commission also noted that in* CNR v. Town of Burlington *(1958), a reallocation of costs can result when modern protective devices were substituting for manual*

survenir si les circonstances le justifiaient lorsque des dispositifs de protection modernes remplaçaient une protection manuelle.

Par conséquent, la Commission a considéré non seulement la répartition des frais imposés sous l'ordonnance originale de 1920 mais aussi de certaines particularités qui ont augmenté les risques de danger. Elle a donc tenu compte principalement de la responsabilité de CP qui a ajouté des voies à ce croisement et de celle de la municipalité qui a enlevé la protection autorisée par l'ordonnance initiale.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance de la C.C.F.C. n° 29401, datée du 20 février 1920.
Ordonnance de la C.C.T. n° 98892, datée du 20 août 1957.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-31514, datée du 20 octobre 1980.
Ordonnance générale de la C.C.T. n° E-6, C.R.C. 1978, chap. 1183.

Jurisprudence citée

CNR c. New Glasgow, N.S. (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.).
CNR c. Town of Burlington (1958), 78 C.R.T.C. 122 (B.T.C.).

Lois citées

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12, partie III.

ORDONNANCE

APRÈS lecture des pièces déposées,

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

1. L'article 3 de l'*ordonnance n° 29401* en date du 20 février 1920 est abrogé.

2. Dans les dix mois de la date de la présente ordonnance, la compagnie ferroviaire devra installer et, par la suite, entretenir des signaux clignotants et une sonnerie audit croisement.

3. Lesdits dispositifs de protection devront être installés conformément aux dispositions de

protection if there was sufficient cause to warrant such a change.

Accordingly, the Commission considered the original allocation of costs made in 1920 as well as certain special considerations which increased the danger. It, therefore, took into account the fact that CP had added to the number of tracks at the crossing and that the Municipality had removed the protection afforded by the original Order.

Decisions and Orders referred to

B.T.C.C. Order No. 29401, dated February 20, 1920.
C.T.C. Order No. 98892, dated August 20, 1957.

R.T.C. Order No. R-31514, dated October 20, 1980.
C.T.C. General Order No. E-6, C.R.C. 1978, c. 1183.

Cases referred to

CNR v. New Glasgow, N.S (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.).
CNR v. Town of Burlington (1958), 78 C.R.T.C. 122 (B.T.C.).

Statutes referred to

Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12, Part III.

ORDER

UPON reading the submissions filed,

IT IS ORDERED THAT:

1. Clause 3 of *Order No. 29401* dated February 20, 1920 is rescinded.

2. Within ten months from the date of this Order, the Railway shall install and thereafter maintain flashing light signals and bell at the said crossing.

3. The said protective devices shall be installed in compliance with the requirements of

l'*ordonnance générale n° E-6* de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1183.

4. Quatre-vingts pour cent du coût de l'installation desdits dispositifs de protection ou la somme de 82 500$, si elle est moins élevée, sera prélevé des crédits affectés par le Parlement aux fins de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, chap. 12; et le reliquat dudit coût devra être payé par la ville de Winnipeg.

5. La compagnie ferroviaire devra préparer tous ses comptes en utilisant des taux n'excédant pas ceux stipulés à l'annexe "A" intitulée Directives, jointe à l'*ordonnance n° R-31514* datée le 20 octobre 1980, ou sa version modifiée, pour tous les travaux de construction et d'entretien qu'elle effectue en vertu de la présente ordonnance.

6. Les frais d'entretien et de fonctionnement desdits dispositifs de protection devront être payés dans la proportion de cinquante pour cent par la ville de Winnipeg et de cinquante pour cent par la compagnie ferroviaire.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Ce litige a été provoqué par une requête en vue d'installer des dispositifs de protection au croisement de Canadien Pacifique Limitée et de la rue Messier, dans la ville de Winnipeg (Manitoba). La ville de Saint-Boniface, maintenant amalgamée à la ville de Winnipeg, a reçu l'autorisation de construire la rue Messier au croisement de la voie ferrée de la Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien, (maintenant Canadien Pacifique Limitée), par l'*ordonnance n° 29401* en date du 20 février 1920, de la Commission des chemins de fer du Canada. La Commission a assigné les frais de la construction et de l'entretien à la ville de Saint-Boniface. L'article 3 de l'ordonnance exige l'affectation d'un gardien pour protéger le croisement entre les heures de 7h 30 et 17 h tous les jours. Ces frais et toute autre protection que des circonstances futures pourraient justifier ont été assignés à la ville de St-Boniface. Il était de connaissance courante qu'aucun gardien n'avait été posté par les autorités municipales à ce croisement depuis plusieurs années et probablement pas depuis les années de la grande dépression.

Canadian Transport Commission *General Order No. E-6*, C.R.C. 1978, c. 1183.

4. Eighty per cent of the cost of installation of the said protective devices or the sum of $82,500, whichever is the lesser, shall be paid out of the moneys appropriated by Parliament for the purposes of the *Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c. 12; the balance of the said cost shall be paid by the City of Winnipeg.

5. The Railway is directed to prepare all accounts using rates not in excess of those stipulated in Schedule "A" entitled Directives, attached to *Order No. R-31514* dated October 20, 1980, or its replacement, for all construction and maintenance work carried out by the Railway under this Order.

6. Fifty per cent of the cost of maintenance and operation of the said protective devices shall be paid by the City of Winnipeg and fifty per cent of the cost shall be paid by the Railway.

REASONS FOR ORDER

This matter arises from an application for the installation of automatic protection at the crossing of Canadian Pacific Limited and Messier Street in the City of Winnipeg, Manitoba. The City of St. Boniface, now amalgamated with the City of Winnipeg, received authority to construct Rue Messier across the track of the Canadian Pacific Railway Company (now Canadian Pacific Limited), by *Order No. 29401* dated February 20, 1920, of the Board of Railway Commissioners for Canada. The Board allocated the cost of construction and maintenance against St. Boniface. Clause 3 of the Order requires the posting of a watchman to protect the crossing between the hours of 7:30 a.m. and 5:00 p.m. each day. The costs of this and any further protection which future circumstances might warrant were allocated against St. Boniface. It was common ground that no watchman has been posted by the municipal authorities at this crossing for many years and probably not since the years of the Great Depression.

L'ordonnance de la Commission qui autorisait ce croisement a fait l'objet d'une audience publique tenue à Winnipeg le 2 décembre 1919, auquel moment Canadien Pacifique s'est opposée à la requête en vue d'obtenir un croisement. Pendant l'audience, les autorités municipales ont déclaré qu'elles étaient prêtes à accepter toute forme de responsabilité pour les frais afin de protéger le croisement. Aux pages 12623-4 de la transcription la discussion suivante a eu lieu entre la Commission et l'avocat représentant la ville de Saint-Boniface:

> (traduction) Commissaire Rutherford: L'entente est que la ville de Saint-Boniface fournira et entretiendra la protection?
>
> M. Blackwood: La ville de Saint-Boniface est prête à se conformer à toute ordonnance de la Commission concernant la protection, sans se plaindre. Quelles que soient les modalités que la Commission impose, à sa discrétion, à la ville, nous ne pouvons nous plaindre.

La ville de Winnipeg, qui est le successeur de la ville de Saint-Boniface est assujettie aux responsabilités imposées à cette dernière d'après la règle de la loi municipale concernant les amalgamations qui existe dans la plupart des juridictions. Par conséquent, au dépôt d'une requête en vue d'obtenir des dispositifs de protection à ce croisement, la ville de Winnipeg acceptait, par conséquent, la répartition des frais imposée en 1920.

La ville a déposé une requête en modification à l'*ordonnance n° 98892* en date du 20 août 1957 de la Commission des transports du Canada citant comme conviction le fait que la compagnie ferroviaire avait contribué au problème de la sécurité à cet endroit par la construction d'une voie supplémentaire traversant le croisement. De plus, la ville de Winnipeg déclare que par la création du dispositif de subvention pour la protection aux croisements qui existe dans la partie III de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, chap. 12 (telle que modifiée), le Parlement envisageait l'élimination des disputes sur le partage des frais aux croisements existants en versant la part principale de toute subvention. Canadien Pacifique s'est opposée à la requête en modification et s'est appuyée sur ses droits en

The Order of the Board which authorized this crossing was made after a public hearing in Winnipeg on December 2, 1919, at which time the application for a crossing was opposed by Canadian Pacific. During the hearing the municipal authorities stated that they were prepared to accept any form of cost liability in order to secure the crossing. At pages 12623-4 of the transcript, the following exchange occurred between the Board and counsel for St. Boniface:

> Commissioner Rutherford: The understanding is that the City of St. Boniface will furnish and maintain the protection?
>
> Mr. Blackwood: The City of St. Boniface, as I have already stated, is willing to abide by any Order the Board makes as to protection, without complaining. Whatever terms and conditions the Board in its discretion imposes on the City, we cannot complain.

The City of Winnipeg, which is the successor to the City of St. Boniface is subject to the liabilities imposed upon the latter according to the rule of municipal law relating to amalgamations which exists in most jurisdictions. Therefore, upon applying for automatic protection at this crossing, Winnipeg found itself faced with the cost apportionment made in 1920.

The City applied for amendment of the Board Order citing as grounds the fact that the railway company had contributed to the safety problem at this location by constructing an additional track through the crossing under the authority of *Order No. 98892* dated August 20, 1957 of the Board of Transport Commissioners for Canada. Furthermore, Winnipeg states that by creating the funding mechanism for crossing protection that exists in Part III of the *Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c. 12, (as amended), Parliament envisaged the elimination of cost-sharing disputes at existing crossings by contributing the major share of all funding. Canadian Pacific opposed the application for amendment and relied upon its rights under *Order No. 29401* of the Board of Railway Commissioners for Canada. CP also submitted that any costs of protecting the

vertu de l'*ordonnance n° 29401* de la Commission des chemins de fer du Canada. CP a également déclaré que tous les frais de protection requise pour la voie supplémentaire autorisée en 1957 sont la responsabilité de l'industrie qui est desservie par cette voie. Il devrait être noté que le croisement actuel de cette voie est une installation ferrroviaire, étant de fait un embranchement raccordant une voie d'évitement privée à la voie principale de la compagnie ferroviaire.

La politique de la Commission et de ses prédécesseurs dans les causes de ce genre est comprise dans un jugement passé de la Commission. Dans *CNR c. New Glasgow, N.S.* (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.), une municipalité s'est opposée à la répartition des frais en vertu d'une ordonnance de protection et a suggéré que tous les coûts devraient être payés par la compagnie ferroviaire. La Commission a rejeté ce plaidoyer et le principe à être appliqué a été déclaré par le Commissaire McLean à la page 259 comme suit:

> (traduction) Depuis que les sonneries et les signalisations à bras ont été adoptées en tant qu'un type de protection aux croisements de voies publiques, la pratique de la Commission a été de répartir le coût. La répartition du coût doit être traitée du point de vue de distribution de la tâche; et encore, l'élément du danger survient des variations dans le trafic de la voie publique et de la voie ferrée. Bien que l'autorité publique soit dans bien des cas la partie principale ce n'est pas le facteur final et déterminant. Les conditions, telle que le volume du trafic doivent également être considérées. L'autorité publique et la compagnie ferroviaire peuvent contribuer toutes deux au besoin de la protection.

La pratique de la Commission était de répartir les frais quand la protection manuelle a été remplacée par des dispositifs de protection modernes. Le fait que cette pratique peut résulter en une nouvelle répartition des frais est claire dans la décision *CNR c. Town of Burlington* (1958), 78 C.R.T.C. 122 (B.T.C.), bien que dans cette affaire la Commission a décidé que les causes n'étaient pas suffisantes pour justifier un changement à la répartition du coût. Le Commissaire Wardrope a indiqué spécifiquement dans le jugement que "...bien que je ne lui

additional track authorized in 1957 is the responsibility of the industry which is served by that track. It should be noted that the actual crossing by this track is a railway facility, being a connection spur which links a private siding to the main track of the railway.

The policy of the Commission and its predecessors in cases of this kind are contained in a past judgement of the Board. In *CNR* v. *New Glasgow, N.S.* (1934), 43 C.R.C. 257 (B.R.C.), a municipality objected to the cost apportionment in a protection order and suggested that all of the costs should be borne by the railway company. The Board rejected this submission and the principle to be applied was stated by Commissioner McLean at page 259 as follows:

> Ever since bells and wigwags were adopted as one form of protection at highway crossings, it has been the practice of the Board to apportion the cost. The apportionment of cost has to be dealt with from the standpoint of distributing the burden; and again, the element of danger arises from variations in the traffic both on the highway and on the railway. While the highway may in many cases be senior this is not the final and necessarily determining factor. Conditions as to volume of traffic may also be considered. Both the highway and the railway may contribute to the need for protection.

Thus the practice of the Board was to apportion costs when modern protective devices were substituted for manual protection. The fact that this can result in a reallocation of costs is apparent from the decision in *CNR* v. *Town of Burlington* (1958), 78 C.R.T.C. 122 (B.T.C.), although in that case the Board held that there was insufficient cause to warrant changing the cost allocation. Commissioner Wardrope specifically indicated in the judgement that "... although I do not give much weight to it the fact is that the railways over a long period of

donne pas beaucoup de poids, le fait est que les compagnies ferroviaires pendant plusieurs années ont assumé et porté en entier le coût d'entretien et de fonctionnement". Cette affaire, cependant, a été décidé d'après le fait que la protection existante est adéquate et que la multiplicité de voies ferrées de la compagnie ferroviaire contribuent au danger.

years assumed and carried the whole cost of maintenance and operation". That case, however, was decided upon the fact that the existing protection was adequate and the multiplicity of the railway's tracks contributed to the danger.

Dans cette affaire, bien qu'une certaine considération devrait être donnée à la décision rendue sous l'ordonnance originale, nous donnons plus de poids au fait qu'un système de protection amélioré est projeté à un endroit ou plusieurs accidents sont survenus dans les dernières années. Il y a un danger éminent causé par les quatre voies ferrées à cet endroit. Le fait que certaine des voies sont des embranchements raccordés à des voies d'évitement privées n'est pas pertinent vu qu'il apparait que toutes les voies sont des raccordements et par conséquent constituent une installation ferroviaire.

In this case, although some weight should be given to the disposition made by the original order, we give greater weight to the fact that an improved system of protection is proposed for a location where a number of accidents have occurred in recent years. There is a clear and present danger posed by the four tracks at this location. The fact that some of the tracks are leads into private sidings is irrelevant since it appears that all of the tracks are connection leads and therefore constitute a railway facility.

À notre avis, le fait que la compagnie ferroviaire ait ajouté des voies à ce croisement, de ce fait augmentant le risque de danger, et qu'une protection améliorée est justifiée par le dossier d'accidents, sont des considérations spéciales qui l'emportent sur la répartition originale des frais imposée par l'*ordonnance n° 29401*. Néanmoins, l'enlèvement par la municipalité de la protection autorisée par l'*ordonnance n° 29401*, augmentant ainsi le danger au public voyageur et aux employés de la compagnie, est aussi un facteur important.

In our view, the fact that the railway has added to the number of tracks at this crossing, and that the municipality removed the protection afforded by *Order No. 29401*, thereby increasing the danger, as well as the fact that improved protection is warranted by the accident record, are special considerations which outweigh the original allocation of costs made by *Order No. 29401*.

À notre avis, une disposition équitable de ce litige, en tenant compte des considérations que nous avons énoncées, est de répartir les frais du capital de la protection contre la municipalité, moins toute subvention payée ou qui peut être payée par le gouvernement fédéral. Les frais d'entretien des dispositifs de protection seront séparés à part égale entre la municipalité et la compagnie ferroviaire conformément à la formule habituelle. À notre avis, cette répartition reconnaît la disposition acceptée par les parties en 1919 et l'action non autorisée de la municipalité par l'enlèvement de la protection à être fournie en vertu de l'ordonnance de la

In our opinion, a fair disposition of this dispute, taking into account the considerations which we have stated, is to apportion the capital costs of the protection against the municipality, less any grant paid or which may be paid by the Federal government. The costs of maintenance of the protective devices will be split in equal proportions between the municipality and the railway company in accordance with the usual formula. In our view this apportionment recognizes the disposition agreed upon by the parties in 1919 as well as the responsibility of the railway company which has contributed to the need for protective devices at this location,

Commission, ainsi que la responsabilité de la compagnie ferroviaire qui a contribué au besoin de dispositifs de protection à cet endroit, et qui bénéficie de par l'existence de protection au croisement.

and which does derive some benefit from the existence of crossing protection.

Relative à la requête présentée par le ministère de la Voirie et des Transports de la province de la Saskatchewan, ci-après désigné "le requérant", en vue d'obtenir une ordonnance concernant l'installation de dispositifs de protection au croisement de la voie ferrée de Canadien Pacifique Limitée, ci-après désignée "la compagnie ferroviaire", dans le quart sud-est de la section 32, canton 6, rang 21, à l'ouest du troisième méridien, près d'Eastend, dans la province de la Saskatchewan, au point milliaire 22,07 de la subdivision Altawan.

Répertorié: Saskatchewan (Ministère de la Voirie et des Transports) (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.M. McDonough et B.R. Wolfe.

Ordonnance N° : WDR 1986-00125
Date de l'ordonnance: le 28 mai 1986
Dossier n° : 19574.41

Transport par chemin de fer - Dispositifs de protection - Répartition des frais - Interprétation.

*Le ministère de la Voirie et des Transports de la province de la Saskatchewan (ci-après requérante) a présenté une requête en vue d'obtenir l'autorisation énoncée dans l'intitulé. Suite à cette demande, le Canadien Pacifique (ci-après CP) a contesté la répartition des frais d'installation et d'entretien des dispositifs de protection automatiques entre le fédéral, la compagnie ferroviaire et l'autorité routière vu les dispositions de l'*ordonnance n° 58102 *de 1939.*

Décision: *Après une analyse détaillée des motifs énoncés à l'ordonnance n°* WDR 1986-00047, *le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a jugé qu'il devait interpréter restrictivement l'engagement consenti en 1939 par la requérante. Faute d'article imposant tous les frais de tous dispositifs de protection supplémentaires contre l'autorité routière, le Comité a indiqué que l'engagement antérieur ne s'appliquait pas en l'instance. En outre, le Comité a déclaré que rien au dossier révélait qu'il ne devait pas se conformer à la procédure habituelle. Il a donc conclu au partage des frais selon les formules habituelles.*

In the matter of the application of the Department of Highways and Transportation of the Province of Saskatchewan, hereinafter called the "Applicant", for an Order respecting the installation of protective devices at the crossing of the railway of Canadian Pacific Limited, hereinafter called the "Railway", in the south-east quarter of Section 32, Township 6, Range 21, west of the Third Meridian, near Eastend, in the Province of Saskatchewan, at mileage 22.07 Altawan Subdivision.

Indexed as: Saskatchewan (Department of Highways and Transportation) (Re)

Railway Transport Committee: J.M. McDonough and B.R. Wolfe.

Order No.: WDR 1986-00125
Date of Order: May 28, 1986
File No.: 19574.41

Railway transport - Protective devices - Cost allocation - Interpretation.

The Department of Highways and Transportation of Saskatchewan (hereinafter applicant) applied for the authority set out in the title above. Following this request, Canadian Pacific Ltd. (hereinafter CP) contested that the allocation of the costs of installing and maintaining automatic protective devices ought to be shared from Federal funds, the railway and the road authority. CP relied upon the provisions of Order No. 58102 *of 1939.*

Decision: *After a careful study of the reasons for* Order No. WDR 1986-00047, *the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held that it should construe strictly the undertaking which was given by the applicant in 1939. There was no clause allocating all of the costs of any further protection against the road authority. The Committee therefore was of the opinion that the earlier undertaking had no application in the case at hand. Furthermore, the Committee noted that the allocation should be in accordance with the ordinary practice. Accordingly, the Committee issued an order imposing costs under the usual formula.*

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance de la C.C.F.C. n° 29401, datée du 20 février 1920.
Ordonnance de le C.C.F.C. n° 58102, datée du 16 mai 1939.
Ordonnance générale de la C.C.T. n° E-6, C.R.C. 1978, chap. 1183.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-31514, datée du 20 octobre 1980.
Ordonnance du C.T.C.F. n° WDR 1986-00047, datée du 19 mars 1986.

Lois citées

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12.

ORDONNANCE

APRÈS lecture des pièces déposées,

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

1. Dans les dix mois de la date de la présente ordonnance, la compagnie ferroviaire devra installer et, par la suite entretenir des signaux clignotants et une sonnerie audit croisement.

2. Lesdits dispositifs de protection devront être installés conformément aux dispositions de l'*ordonnance générale n° E-6* de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1183.

3. Quatre-vingts pour cent du coût de l'installation desdits dispositifs de protection ou la somme de 40 640$, si elle est moins élevée, sera prélevé des crédits affectés par le Parlement aux fins de la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer*, S.C. 1974, chap. 12; douze et demie pour cent dudit coût devra être payé par la requérante et le reliquat dudit coût devra être payé par la compagnie ferroviaire.

4. La compagnie ferroviaire devra préparer tous ses comptes en utilisant des taux n'excédant pas ceux stipulés à l'annexe "A" intitulée Directives, jointe à l'*ordonnance n° R-31514* datée le 20 octobre 1980, ou sa version modifiée, pour tous les travaux de construction et d'entretien qu'elle effectue en vertu de la présente ordonnance.

Decision and Orders referred to

B.T.C.C. Order No. 29401, dated February 20, 1920.
B.T.C.C. Order No. 58102, dated May 16, 1939.
C.T.C. General Order No. E-6, C.R.C. 1978, c. 1183.
R.T.C. Order No. R-31514, dated October 20, 1980.
R.T.C. Order No. WDR 1986-00047, dated March 19, 1986.

Statutes referred to

Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12.

ORDER

UPON reading the submissions filed,

IT IS ORDERED THAT:

1. Within ten months from the date of this Order, the Railway shall install and thereafter maintain flashing light signals and bell at the said crossing.

2. The said protective devices shall be installed in compliance with the requirements of Canadian Transport Commission *General Order No. E-6*, C.R.C. 1978, c. 1183.

3. Eighty per cent of the cost of installation of the said protective devices, or the sum of $40,640, whichever is the lesser, shall be paid out of the moneys appropriated by Parliament for the purposes of the *Railway Relocation and Crossing Act*, S.C. 1974, c. 12; twelve and one-half per cent of the said cost shall be paid by the applicant and the remainder shall be paid by the Railway.

4. The Railway is directed to prepare all accounts using rates not in excess of those stipulated in Schedule "A" entitled Directives, attached to *Order No. R-31514* dated October 20, 1980, or its replacement, for all construction and maintenance work carried out by the Railway under this Order.

5. Les frais d'entretien et de fonctionnement desdits dispositifs de protection devront être payés dans la proportion de cinquante pour cent par le requérant et de cinquante pour cent par la compagnie ferroviaire.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Ce litige a été provoqué par une requête en vue d'installer des dispositifs de protection automatiques au croisement de la voie ferrée de Canadien Pacifique Limitée et de la route provinciale Saskatchewan n° 13, près d'Eastend, (Saskatchewan), au point milliaire 22,07 de la subdivision Altawan. Les deux parties ne disputent pas la nécessité d'installer des dispositifs de protection à cet endroit mais le conflit se rapporte à la répartition des frais d'entretien et d'installation des dispositifs de protection. Canadien Pacifique Limitée s'appuie sur ses droits en vertu des dispositions de l'*ordonnance n° 58102* datée le 16 mai 1939 de la Commission des transports du Canada. Le préambule de cette ordonnance renferme un engagement par le ministère de la Voirie et des Transports qui se lit comme suit:

> APRÈS le consentement, déposé, par la compagnie ferroviaire, la requérante a consenti à assumer les frais des pendules avertisseurs audit croisement si la Commission considère les pendules avertisseurs nécessaires, à une date ultérieure, dans l'intérêt de la sécurité du public.

La requête présentée par la compagnie ferroviaire stipule que le coût de l'installation et de l'entretien de dispositifs de protection automatiques sous forme de signaux clignotants et de sonneries à cet endroit, devrait être assigné au ministère de la Voirie et des Transports conformément à l'engagement énoncé dans l'ordonnance de 1939 de la Commission.

Le ministère de la Voirie et des Transports a contesté cette répartition des frais pour les raisons suivantes:

1. Pour la plupart des installations, des subventions spéciales sont disponibles et les frais sont partagés entre les fonds fédéraux, la compagnie ferroviaire et l'autorité routière en vertu de nouvelles formules.

5. Fifty per cent of the cost of maintenance and operation of the said protective devices shall be paid by the applicant and fifty per cent of the cost shall be paid by the Railway.

REASONS FOR ORDER

This matter arises from an application for the installation of automatic protection at the crossing of Canadian Pacific Limited and Saskatchewan provincial Highway No. 13 near Eastend, Saskatchewan at mileage 22.07 Altawan Subdivision. There is no dispute between the parties as to the need for automatic protection at this location. However, a dispute has arisen with respect to the allocation of the costs of installing and maintaining protective devices. Canadian Pacific Limited relies upon the provisions of *Order No. 58102* dated May 16, 1939, of the Board of Transport Commissioners for Canada. The preamble of that Order embodied an undertaking by the Department of Highways and Transportation in the following terms:

> UPON the consent of the Railway Company, filed, the Applicant agreeing to assume the cost of wigwags at the said crossing should the Board at some future time consider wigwags necessary in the interest of public safety,...

The submission of the railway company is that the cost of installing and maintaining automatic protection in the form of flashing lights and bells at this location ought to be allocated to the Department of Highways and Transportation in accordance with the undertaking expressed in the 1939 order of the Board.

The Department of Highways and Transportation has contested this allocation of costs for the following reasons:

1. For most installations, special grants are available and costs are shared from Federal funds, the Railway and Road Authority under new formulas.

2. Les types de trafic et les conditions pour la conduite ont changé, les volumes et les vitesses ont augmenté et le chemin a été amélioré au moyen de travaux de reconstruction étant donné que le croisement original a été autorisé il y a presqu'un demi-siècle.

3. Les dispositifs de protection sont fournis pour la sécurité du public voyageur et devraient être la responsabilité de toutes les agences impliquées dans l'exploitation du croisement.

4. Les signaux sont installés en vue de prévenir les accidents et sont donc avantageux pour les compagnies ferroviaires aussi. L'autorité routière ne devrait pas être entièrement responsable des frais.

En analysant cette affaire, nous avons considéré les motifs de l'ordonnance donnés relativement à l'*ordonnance n° WDR 1986-00047* datée le 19 mars 1986, concernant le croisement de Canadien Pacifique Limitée et de la rue Messier à Winnipeg, (Manitoba). Dans ce cas, cependant, l'ordonnance de 1920 de la Commission des chemins de fer du Canada renfermait un article qui imposait à l'autorité routière les frais des dispositifs de protection ordonnés ainsi que les frais de tous dispositifs de protection supplémentaires audit croisement pouvant devenir nécessaires à la suite de circonstances futures.

Dans ce cas, il n'existe aucun article répartissant tous les frais de tous dispositifs de protection supplémentaires contre l'autorité routière. Plutôt il y a eu un engagement particulier concernant une forme particulière de dispositifs de protection automatiques. Nous n'avons pas l'autorité d'élargir le champ de l'engagement qui a été donné en 1939. Dans ce cas la protection garantie à ce croisement n'inclut pas les pendules avertisseurs et par conséquent l'engagement antérieur ne s'applique pas à la question de la répartition des frais pour les dispositifs qui sont le sujet de notre ordonnance. En conséquence, nous n'avons pas imposé les frais d'installation et d'entretien des dispositifs de protection automatiques à la requérante à la suite de l'engagement compris dans l'*ordonnance n° 58102* de la Commission des transports du Canada. De plus, après avoir examiné toutes les particularités de cette affaire, nous sommes d'avis qu'il n'existe pas de

2. Traffic patterns and driving conditions have changed, volumes and speeds have increased and the roadway has been improved through reconstruction since the original crossing was authorized almost half a century ago.

3. Protective devices are provided for the safety of the travelling public and should be the responsibility of all agencies involved with the operation of the crossing.

4. Signals are installed for the prevention of accidents and are therefore of benefit for the railway as well. The road authority should not be entirely responsible for the cost.

In deciding this question, we have considered the reasons for order given in respect of *Order No. WDR 1986-00047* dated March 19, 1986, in respect of the crossing of Canadian Pacific Limited and Messier Street in Winnipeg, Manitoba. In that case, however, the 1920 order of the Board of Railway Commissioners contained a clause which imposed on the road authority the cost of the protection that was ordered as well as the costs of any further protection at that crossing which might become necessary as a result of future circumstances.

In this case, there is no clause allocating all of the costs of any further protection against the road authority. Rather, there was a specific undertaking in respect of a specific form of automatic protection. We have no authority to expand the scope of the undertaking which was given in 1939. In this case the protection warranted at this crossing does not include wigwags and therefore the earlier undertaking does not have application to the issue of cost allocation for the devices which are the subject of our order. Acccordingly, we have not imposed the costs of installing and maintaining automatic protection upon the applicant as a result of the undertaking embodied in *Order No. 58102* of the Board of Transport Commissioners. In addition, after considering all of the features of this case, we are of the opinion that there are no special considerations present which require a cost allocation here which would not be in accordance with the

préoccupations spéciales actuelles nécessitant une répartition des frais qui ne serait pas conforme avec la procédure habituelle. Pour ces raisons nous avons émis notre ordonnance dans cette affaire en imposant les frais, conformément à la formule habituelle dans les cas de ce genre.

ordinary practice. For these reasons we have issued our order in this case imposing costs in accordance with the usual formula in such cases.

COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

AIR TRANSPORT COMMITTEE

Avis du changement de contrôle proposé d'Air Ontario Limited de Delplax Holdings Limited à Air Ontario Holdings Inc. et d'un projet d'acquisition de 24,5 p. 100 des actions ordinaires et de certaines actions privilégiées d'Air Ontario Holdings Inc. par chacune des compagnies Air Canada et Pacific Western Airlines Inc.

Répertorié: Air Ontario Ltd., 23 janvier 1986 (Re)

Comité des transports aériens: A.-M. Trahan, c.r. et R.J. Orange.

Décision n°: 9469
Date de la décision: le 23 janvier 1986
Dossier n°: 2-A821

Transport aérien - Changement de contrôle - Concurrence - Intérêt public.

L'avis du changement de contrôle proposé énoncé dans l'intitulé fut déposé auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) tel que requis par les dispositions pertinentes de la loi. À l'encontre de ladite transaction, le Comité a reçu plusieurs oppositions et des interventions contraires à celles-ci furent déposées auprès de ce dernier.

En l'occurrence, il s'agissait uniquement de décider si la transaction proposée restreindrait la concurrence ou autrement porterait préjudice à l'intérêt public aux termes de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports.

Décision: *Le Comité n'a pas refusé le changement de contrôle proposé.*

En l'instance, le Comité s'est penché sur le projet d'acquisition d'actions d'Air Ontario par Air Canada, les oppositions à la requête portant uniquement sur ce dernier.

En premier lieu, le Comité a signalé que la question visant l'approbation du gouverneur en conseil n'était pas pertinente lorsque le Comité examinait une demande en vertu des dispositions de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports.

En second lieu, le Comité a reconnu qu'il n'y aurait aucun transfert de contrôle puisque Delplax Holdings Ltd. conservait 51% des actions d'Air Ontario.

Notice of proposed change of control of Air Ontario Limited from Delplax Holdings Limited to Air Ontario Holdings Inc. and proposed acquisition of 24.5 per cent common share and a certain preference share interest in Air Ontario Holdings Inc. by each of Air Canada and Pacific Western Airlines Inc.

Indexed as: Air Ontario Ltd., January 23, 1986 (Re)

Air Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. and R.J. Orange.

Decision No.: 9469
Date of Decision: January 23, 1986
File No.: 2-A821

Air transport - Change of control - Competition - Public interest.

Notice of the Proposed change of control as set out in the title hereto was filed with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) as required by the relevant statutory provisions. In opposition to the said transaction, the Committee received several objections, and interventions against these objections were filed with the Committee.

Strictly speaking, the question at issue was whether or not the proposed transaction would restrict competition or would be prejudicial to the public interest pursuant to section 27 of the National Transportation Act.

Decision: *The proposed change of controls was not disallowed.*

In the case at hand, the Committee considered the proposed purchase of share ownership in Air Ontario by Air Canada, since all the objections related to this acquisition.

First, the Committee noted that the issue pertaining to the approval of the application by the Governor in Council was not relevant to the Committee's consideration of the transaction under section 27 of the National Transportation Act.

Second, the Committee conceded that there would be no de facto change of control; Air Ontario would be 51%-owned by Delplax Holdings Ltd.

Puis, le Comité a jugé que la participation d'Air Canada à ce projet n'allait pas à l'encontre de la Nouvelle politique aérienne du Canada et du document Aller sans entraves, *lesquels visaient à augmenter la concurrence et à faciliter l'implantation de nouveaux services. Au contraire, la transaction projetée constituait une saine pratique commerciale. Elle visait améliorer l'efficacité et la rentabilité des services d'Air Canada et permettait à Air Ontario de devenir plus viable et de librer une forte concurrence.*

Pour tous ces motifs, le Comité a conclu que ledit projet ne restreindrait pas la concurrence ni ne porterait autrement préjudice à l'intérêt public.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 8998, datée du 10 juillet 1985.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 15.1(1).
Loi sur Air Canada, 1977, S.C. 1977-78, chap. 5, art. 6(4).
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 27.

Règlements cités

Règlements sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 22

Doctrine citée

Canada, ministre des Transports, *Aller sans entraves* (énoncé de principe) (1984).
Canada, *neuvième Rapport* du Comité permanent des transports de la Chambre des communes (mars 1982).
Nouvelle politique aérienne du Canada (10 mai 1984).

DÉCISION

Les permis A.T.C. 1245/61(C), A.T.C. 292/61(CF), A.T.C. 1641/66(NS), A.T.C. 786/82(CF), A.T.C. 3629/84(CF) et A.T.C. 3839/85(CF) autorisent Air Ontario Limited à exploiter des services aériens commerciaux des

Then, the Committee held that Air Canada's participation in the proposed transaction was not against the New Canadian Air Policy *nor the* Freedom to move *paper which advocated increased competition and ease of entry by new carriers. On the contrary, Air Canada's action was in accordance with practical commercial objectives. It was expected to improve the efficiency and profitability of Air Canada's operation and it would allow Air Ontario to become a more viable entity and would assist it in its ability to compete.*

Considering all of the above, the Committee found that the said purchase would not restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8998, dated July 10, 1985.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 15.1(1).
Air Canada Act, 1977, S.C. 1977-78, c. 5, s. 6(4).
National Transportation Act, R.S.C. 1970 c. N-17, s. 27.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 22.

Authorities referred to

Canada, Minister of Transport, *Freedom to Move* (Policy paper) (May 10, 1984).
Canada, *Ninth Report* of the House of Commons Standing Committee on Transport (March 1982).
New Canadian Air Policy (May 10, 1984).

DECISION

Under Licence Nos. A.T.C. 1245/61(C), A.T.C. 292/61(CF), A.T.C. 1641/66(NS), A.T.C. 786/82(CF), A.T.C. 3629/84(CF) and A.T.C. 3839/85(CF), Air Ontario Limited is authorized to operate Class 2, 4, 8, 9-2, 9-4

classes 2, 4, 8, 9-2 et 9-4 au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E.

Dans la *décision n° 8998* du 10 juillet 1985, Air Ontario Limited obtenait l'autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E, afin de desservir les points Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), É.-U.A.

Conformément à l'article 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, et l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, dans leur version la plus récente, le Comité a été avisé que Delplax Holdings Limited se propose d'effectuer une transaction qui aurait pour objet ou entraînerait le changement de contrôle d'Air Ontario Limited à Air Ontario Holdings Inc., et qu'Air Canada et Pacific Western Airlines Inc. se proposent d'acquérir chacune 24,5 p. 100 des actions ordinaires et certaines actions privilégiées d'Air Ontario Holdings Inc. L'avis, prêt à être traité, a été reçu le 6 août 1985.

Avis du changement de contrôle proposé a été publié les 20, 21, 23 et 28 août 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des oppositions à ce changement de contrôle d'Air Atonabee Limited, Bearskin Lake Air Services Ltd., Norcanair, Nordair, Torontair et l'Association des consommateurs du Canada. Air Ontario Limited, Air Canada et Pacific Western Airlines Inc. ont répondu aux oppositions. Des interventions contre ces oppositions ont été déposées par le ministère des Transports et des Communications et par la Ville de London. Le Comité a également reçu une lettre de First Air, mais il ne s'agissait pas d'une opposition; cette compagnie n'a pas non plus demandé au Comité l'autorisation de déposer une intervention.

La clôture des débats a eu lieu le 24 octobre 1985.

commercial air services using fixed wing aircraft in Group E.

By *Decision No. 8998* dated July 10, 1985, Air Ontario Limited was granted authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft in Group E, serving the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A.

Pursuant to section 22 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, and section 27 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, the Committee has received notice that Delplax Holdings Limited proposes to enter into a transaction which is intended to or would result in a change of control of Air Ontario Limited to Air Ontario Holdings Inc. and notice of a proposed acquisition of a 24.5 percent holding of common shares and a certain preference share interest in Air Ontario Holdings Inc. by each of Air Canada and Pacific Western Airlines Inc. The notice was received ready for processing on August 6, 1985.

Notice of the proposed change of control was published on August 20, August 21, August 23 and August 28, 1985 in the newspapers of the areas concerned, and copies of the Notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the Notice, objections to the proposed change of control were filed with the Committee by Air Atonabee Limited, Bearskin Lake Air Services Ltd., Norcanair, Nordair, Torontair and the Consumers' Association of Canada. Air Ontario Limited, Air Canada and Pacific Western Airlines Inc. replied to the objections. Interventions in opposition to the objections were filed by the Department of Transportation and Communications and the City of London. The Committee also received a letter from First Air. It was noted that First Air's representation was not an objection, neither had First Air applied for leave of the Committee to submit an intervention.

Pleadings closed on October 24, 1985.

Air Ontario fait valoir les points suivants:

- À l'heure actuelle, Delplax Holdings Limited possède toutes les actions ordinaires émises d'Air Ontario, et elle se propose de les transférer toutes à Air Ontario Holdings Inc. Air Canada et Pacific Western Airlines se proposent d'acheter chacune 24,5 p. 100 des actions ordinaires d'Air Ontario Holdings Inc. Ainsi, 51 p. 100 des actions d'Air Ontario appartiendront à Delplax Holdings Limited, 24,5 p. 100 à Air Canada et 24,5 p. 100 à Pacific Western Airlines.

- Il n'y aura donc aucun transfert réel de contrôle d'Air Ontario puisque Delplax Holdings en gardera le contrôle. Air Ontario continuera d'être exploitée comme compagnie distincte par sa propre équipe de direction.

- L'opération proposée ne restreindra pas la concurrence car il y a très peu de chevauchement entre les lignes d'Air Ontario et celles d'Air Canada ou de Pacific Western Airlines. En effet, cette dernière compagnie offre un service parallèle sur moins de 5 p. 100 des routes d'Air Ontario et, là où elle le fait, Air Ontario fournit moins d'un pour cent de la capacité totale. Quant à Air Canada, elle offre un service parallèle sur le tiers des routes d'Air Ontario, mais il s'agit de routes sur lesquelles cette dernière compagnie assure moins de 20 p. 100 de la capacité totale.

- L'opération proposée améliorera considérablement la situation financière générale d'Air Ontario. Celle-ci a beaucoup augmenté ses activités et son parc d'aéronefs depuis un an, et elle cherche maintenant de nouveaux capitaux propres pour consolider sa situation financière à mesure qu'elle poursuit son expansion.

- Il n'est pas rare au Canada qu'un transporteur aérien investisse dans un autre transporteur aérien. Jusqu'à

Air Ontario submits that:

- at the present time, all issued common shares of Air Ontario are owned by Delplax Holdings Limited; the latter proposes to transfer all of its common shares in Air Ontario to Air Ontario Holdings Inc.; Air Canada and Pacific Western Airlines each proposes to purchase 24.5 per cent of the common shares of Air Ontario Holdings Inc.; following the purchase of shares by Air Canada and Pacific Western Airlines, Air Ontario will be 51 per cent owned by Delplax Holdings Limited, 24.5 per cent owned by Air Canada and 24.5 per cent owned by Pacific Western Airlines.

- there will be no *de facto* change of control of Air Ontario as Delplax Holdings will continue to control the carrier; Air Ontario will continue to operate as a separate company with its own management team;

- the proposed transaction will not restrict competition as there is relatively little route duplication between Air Ontario and either Air Canada or Pacific Western Airlines; Pacific Western Airlines provides parallel service on less than 5 per cent of Air Ontario's routes; where service is parallel, Air Ontario provides less than 1 per cent of the total capacity. Air Canada provides parallel service on one-third of Air Ontario's routes; where service is parallel, Air Ontario provides less than 20 per cent of the capacity;

- the proposed transaction will result in a substantial improvement in the overall financial position of Air Ontario which has greatly expanded its operations and aircraft fleet in the past year; Air Ontario has been seeking additional equity investment to strengthen its financial base as it continues to expand; and

- investment in an air carrier by another air carrier is not uncommon in Canada. To date the Air Transport Committee

maintenant, le Comité des transports aériens a jugé que ces rapports entre transporteurs ne restreignent pas indûment la concurrence et ne portent pas préjudice à l'intérêt public.

Pacific Western airlines avance ce qui suit:

- Pacific Western Airlines Corporation, qui possède toutes les actions en circulation de Pacific Western Airlines, se propose d'acquérir 24,5 p. 100 du capital-actions d'Air Ontario Holdings Inc.
- Elle n'apportera aucun changement au parc d'aéronefs, aux installations, au personnel, à la gestion ou à l'exploitation d'Air Ontario Holdings Inc. ou d'Air Ontario Limited.
- L'investissement proposé cadre parfaitement avec le mandat de Pacific Western Airlines Corporation selon lequel cette dernière doit investir dans des entreprises susceptibles d'apporter un rendement satisfaisant aux actionnaires, pourvu que l'investissement soit dans le secteur aérien.
- L'opération proposée aidera Air Ontario à devenir plus viable et lui permettra d'offrir de meilleurs services aux voyageurs.

Air Canada fait valoir ce qui suit:

- Elle se propose d'acquérir 24,5 p. 100 des intérêts d'Air Ontario Holdings Inc.
- Aucune modification ni restriction ne touchera la concurrence qui s'exerce actuellement sur les marchés exploités par Air Ontario et sur les routes desservies à la fois par Air Canada et Air Ontario.
- Air Ontario cherche de nouveaux capitaux propres en vue de mettre à exécution ses projets d'expansion. Elle s'est donc adressée à Air Canada qui

has found that such relationships would not unduly restrict competition nor be prejudicial to the public interest.

Pacific Western Airlines submits that:

- Pacific Western Airlines Corporation, which owns all of the outstanding shares of Pacific Western Airlines, proposes to acquire a 24.5 per cent interest in the capital stock of Air Ontario Holdings Inc.;
- it will not make any changes in the aircraft fleet, facilities, personnel, management or operation of Air Ontario Holdings Inc. or Air Ontario Limited;
- the proposed investment is consistent with Pacific Western Airlines Corporation's mandate to invest in enterprises that will ultimately achieve an adequate rate of return for its shareholders while at the same time being an investment that is airline related; and
- the proposed transaction will assist Air Ontario to become a more viable entity and enable it to better provide services to the travelling public.

Air Canada submits that:

- Air Canada proposes to acquire a 24.5 per cent interest in Air Ontario Holdings Inc.;
- there will be no change or restriction in the competition that presently exists in the markets served by Air Ontario, or in the competitive balance on those routes served jointly by Air Canada and Air Ontario;
- Air Ontario, in seeking additional equity capital to proceed with expansion plans, approached Air Canada who considers the proposed investment a natural

estime tout à fait naturel de faire l'investissement proposé, compte tenu des relations d'affaires qu'elle entretient avec Air Ontario depuis longtemps.

- Les rapports financiers entre gros et petits transporteurs ne sont pas rares au Canada. Il importe de noter que, malgré la déréglementation et les rigoureuses lois antitrust, les organismes de réglementation américain n'ont pas désapprouvé les transferts de contrôle entre petits et gros transporteurs.

Dans son opposition, Air Atonabee (City Express) fait les commentaires suivants:

- Les trois parties précitées expliquent clairement leur intention en ce qui concerne les actions ordinaires, mais elles ne font aucune mention des actions privilégiées dont il est question dans l'avis public. Il lui est donc impossible de déposer une opposition en bonne et due forme étant donné qu'elle ne connaît pas la nature des actions privilégiées en cause. Par conséquent, les trois parties devraient être tenues de fournir des renseignements pertinents à ce sujet.

- L'achat d'actions d'Air Ontario par Air Canada va à l'encontre de la politique du gouvernement énoncée dans la *Nouvelle politique aérienne du Canada* et dans le document *Aller sans entraves*. En effet, ni l'un ni l'autre de ces documents n'envisage l'achat d'actions d'un autre transporteur par Air Canada; au contraire, ils préconisent la privatisation de cette société et une réduction de l'intervention de l'État dans la réglementation de l'aviation commerciale.

- Air Canada aura un intérêt direct dans la fréquence des services offerts sur les routes desservies à la fois par Air Ontario et par elle-même, ce qui pourrait réduire la concurrence.

- Il se peut que l'opération proposée par Air Canada soit contraire aux dispositions de la *Loi sur Air Canada*. Si c'est le cas, l'achat projeté portera sans contredit préjudice à l'intérêt public.

extension of a long existing business relationship with Air Ontario; and

- financial relationships between large and small carriers are not uncommon in Canada. Significantly, the regulatory authorities in the United States, in the midst of deregulation and stringent antitrust laws, have not looked with disfavour on large/small carrier control relationships.

In its objection, Air Atonabee (City Express) states that:

- the particulars filed by the three parties are clear in respect of common shares but no mention is made of preferred shares as indicated in the public notice; without knowledge of the nature of preferred shares, it cannot file a proper objection; the three parties should be required to provide a meaningful disclosure in this regard;

- the proposed purchase by Air Canada of an interest in Air Ontario is contrary to government policy as set out in the *New Canadian Air Policy* and the *Freedom to Move* paper; these documents did not contemplate the purchase of interest in another carrier by Air Canada. On the contrary the policy papers contemplated the privatization of Air Canada and less government interference in the regulation of commercial aviation;

- Air Canada will have a direct interest in the service frequencies where both Air Ontario and Air Canada provide service, which could lead to a decrease in competition;

- the proposed transaction by Air Canada may be contrary to the terms of the *Air Canada Act*; if so, the purchase would clearly be prejudicial to the public interest;

- Air Canada devra faire approuver l'opération projetée par le gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique*.

- Une audience publique devrait être tenue.

Dans sa réplique, Air Ontario soutient ce qui suit:

- Les actions privilégiées sont achetées à une valeur nominale. Il s'agit d'actions sans droit de vote qui n'habilitent pas les actionnaires à recevoir le moindre dividende et qui ont été émises pour fins d'impôt.

- L'opération ne peut être refusée que si elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public. Or, les allégations soulevées par City Express ne justifient pas le refus de ce projet.

- Les observations qu'elle a faites en réponse à l'opposition de Nordair au sujet de la *Nouvelle politique aérienne*, du document *Aller sans entraves*, de la réduction de la concurrence et de la nécessité d'une audience publique, s'appliquent tout aussi bien à l'intervention de City Express.

Dans sa réplique, Air Canada fait les commentaires suivants:

- Il n'est pas vrai que la politique actuelle du gouvernement lui interdit expressément ou implicitement d'acquérir un intérêt dans un autre transporteur. Si le gouvernement avait voulu imposer de telles restrictions, il l'aurait fait en des termes exprès.

- Elle ne fait que suivre le précédent qu'ont créé d'autres transporteurs canadiens en détenant des titres de propriété dans de plus petits transporteurs pour les aider à offrir un service concurrentiel dans un milieu déréglementé.

- Air Canada will require the approval of the Governor in Council for the proposed transaction in accordance with section 15.1(1) of the *Aeronautics Act*; and

- a public hearing should be held.

In its reply, Air Ontario states that:

- the preference shares are being acquired for a nominal consideration; they are non-voting shares,they do not entitle holders to dividends and they have been issued for possible tax purposes;

- the transaction can only be disallowed if it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest; the allegations raised by City Express are not grounds for disallowance;

- its comments in respect of the *New Canadian Air Policy*, the *Freedom to Move* paper, the lessening of competition and the request for a public hearing, made in response to Nordair's objection, are equally applicable to the concerns raised by City Express.

In its reply, Air Canada states that:

- it denies that current government policy expressly or implicitly prohibits Air Canada from acquiring an interest in another carrier; if such restrictions had been intended, they would have been set out expressly;

- its proposal follows the precedent of other carriers in Canada establishing equity relationships with smaller carriers to strengthen the ability of these smaller carriers to compete in a deregulated environment;

- Elle entretient des relations d'affaires avec Air Ontario depuis longtemps, et l'investissement proposé permettrait de conserver et d'améliorer leur compétitivité respective.

- Si la politique proposée dans le document *Aller sans entraves* était en vigueur, l'opération projetée ne serait pas sujette à examen réglementaire.

- Air Canada ne puisera pas dans les fonds publics pour réaliser l'opération projetée. Il est d'ailleurs ironique que City Express se préoccupe de l'utilisation de fonds publics puisqu'elle-même reçoit une assurance-crédit du gouvernement fédéral pour l'achat d'un Dash 8.

- Le transfert projeté ne restreindra pas la concurrence. On trouve d'autres transporteurs sur la plupart des marchés, et les exploitants de services de transport de surface opposent une concurrence importante sur de nombreux marchés.

- Le paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique* ne s'applique pas, car ni Air Canada ni Pacific Western Airlines n'est contrôlée par un gouvernement provincial.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines fait les commentaires suivants:

- Elle ne détient pas le contrôle de Time Air, même si elle possède 41 p. 100 des actions de cette dernière. Elle a donc du mal à voir comment elle pourrait contrôler Air Ontario en ne possédant que 24,5 p. 100 de ses actions.

- La province de l'Alberta possède moins de 4 p. 100 des actions de Pacific Western Airlines et ne contrôle pas la compagnie. Le paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique* ne s'applique donc pas.

Dans son opposition, Bearskin Lake Air Services fait valoir les points suivants:

- L'opération projetée par Air Canada nuira à sa capacité de soutenir la concurrence dans le nord-ouest de l'Ontario. Si Air Canada désire élargir

- it is making the investment as an extension of a long-term relationship with Air Ontario with the objective of preserving and enhancing the competitive position of each carrier;

- if government policy as proposed in *Freedom to Move* were in effect, the proposed transaction would not be subject to regulatory review;

- Air Canada will not be using public funds for the proposed transaction; it is ironic that City Express is concerned about the use of public funds when it is the recipient of federal loan insurance support for the purchase of Dash 8 aircraft;

- the proposal will not restrict competition; there are other carriers in most markets and ground transportation provides significant competition in several markets; and

- section 15.1(1) of the *Aeronautics Act* does not apply as neither Air Canada nor Pacific Western Airlines is controlled by a provincial government.

In its reply, Pacific Western Airlines states that:

- it does not control Time Air with a 41 per cent interest so it fails to see how a 24.5 per cent interest in Air Ontario will result in control; and

- the province of Alberta owns less than 4 per cent of the shares of Pacific Western Airlines, and does not control the airline; section 15.1(1) of the *Aeronautics Act* does not apply.

In its objection, Bearskin Lake Air Services submits that:

- the proposed transaction by Air Canada will detrimentally affect its ability to compete in Northwestern Ontario; if it wishes to expand operations, it must do

ses services, elle doit le faire en ayant recours à des investisseurs ou en augmentant sa dette. L'injection de fonds publics dans la compagnie Air Ontario lui procurera un avantage injuste sur les autres transporteurs. En effet, il est bien naturel qu'un transporteur national cherche à promouvoir une compagnie affiliée au détriment des transporteurs rivaux, mais cette pratique est tout à fait contraire à la politique du gouvernement.

- L'opération à laquelle Air Canada prévoit de se livrer signifie qu'une société d'État injectera de l'argent dans une entreprise privée. Compte tenu des énoncés du gouvernement qui préconisent la consolidation du secteur privé, une telle opération ne serait pas dans l'intérêt public.
- Si l'on n'interdit pas à Air Canada d'élargir ses services par l'acquisition d'autres transporteurs, elle finira par réglementer l'industrie aérienne du Canada, puisqu'elle domine déjà 60 p. 100 du marché intérieur.
- Il y aurait lieu de tenir une audience publique.

Dans sa réplique, Air Ontario énonce ce qui suit:

- Bearskin est autorisée à assurer un service entre Thunder Bay et Winnipeg en concurrence avec Air Ontario, mais elle ne le fait pas. Par conséquent, l'opération projetée ne lui nuira aucunement, pas plus sur le plan du trafic que des finances.
- Les capitaux qu'elle injectera dans Air Ontario viendront renforcer ce transporteur et ainsi l'aider à livrer une plus forte concurrence.
- Les observations qu'elle a faites en réponse à l'intervention de Nordair relativement à la politique du gouvernement et à la nécessité d'une audience publique valent aussi pour l'opposition déposée par Bearskin.

so through investors or increased debt; the injection of public funds into Air Ontario gives it an unfair advantage over other carriers; a national carrier would naturally promote an affiliate over competing carriers to the disadvantage of the competing carriers; this is all contrary to government policy;

- the Air Canada transaction involves the cash infusion by a Crown corporation into a private corporation; in light of government statements which encourage the strengthening of the private sector, such a transaction is not in the public interest;
- unless Air Canada is prevented from expanding through acquisition of other carriers, it will regulate the air carrier industry by virtue of its dominance over 60 per cent of the domestic market; and
- it recommends a public hearing.

In its reply, Air Ontario states that:

- Bearskin is authorized to provide service between Thunder Bay and Winnipeg in competition with Air Ontario but is not doing so; therefore, the proposed transaction will not affect Bearskin either from a traffic point of view or on a financial basis;
- the infusion of capital into Air Ontario will strengthen this carrier and assist in its ability to compete; and
- its comments in respect of government policy and the need for a public hearing made in its reply to Nordair are equally applicable to the objection filed by Bearskin.

Dans sa réplique, Air Canada soutient ce qui suit:

- Les changements de politique proposés ne prévoient ni protection pour les transporteurs quels qu'ils soient et ni restriction relative à la participation minoritaire.

- Vu qu'Air Ontario et Bearskin ne se font pas concurrence, l'opération projetée ne touchera pas Bearskin. Dans un régime de déréglementation, ce sont les forces du marché qui détermineront les acquisitions ainsi que l'entrée sur le marché ou la sortie du marché.

- Air Canada n'aura pas recours aux fonds publics pour l'opération. Elle ne possède pas 60 p. 100 du marché des passagers de vols intérieurs. D'après les données de 1983, Air Canada transportait 49,8 p. 100 des passagers desservis par les transporteurs des classes I, II et IV (sic). L'envergure d'une entreprise aérienne ne détermine pas sa part du marché.

- L'allégation de Bearskin selon laquelle Air Canada réglementera les transporteurs aériens est sans fondement. Il n'est pas demandé au Comité d'établir une politique sur l'expansion des services d'Air Canada.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines souligne que Bearskin ne s'oppose pas à ce qu'elle achète des actions d'Air Ontario.

Dans son opposition, Norcanair fait valoir les points suivants:

- Bien que ses services ne seront pas directement touchés par le projet visé, il reste que l'agrément de la requête créera un précédent en ce qu'Air Canada pourra acheter d'autres transporteurs. Il sera ainsi plus difficile pour les transporteurs privés de livrer concurrence efficacement sur le marché.

- L'acquisition projetée par Air Canada va à l'encontre de la politique du

In its reply, Air Canada states that:

- under proposed policy changes, there will be no protection for any air carrier nor any restriction on minority share acquisitions;

- since Air Ontario and Bearskin do not compete, the proposal will not affect Bearskin; under deregulation, market forces will determine market entry and exit, and acquisition;

- Air Canada will not use public funds in the transaction; Air Canada does not have a 60 per cent share of domestic passengers; based on 1983 data, Air Canada had a 49.8 per cent share of passengers carried by Class I, II and IV (sic) carriers; the size of an air carrier does not determine market share;

- Bearskin's comments about Air Canada regulating air carriers are unfounded; the Committee is not being asked to set a policy on Air Canada's expansion.

In its reply, Pacific Western Airlines notes that Bearskin does not object to its purchase of Air Ontario shares.

In its objection, Norcanair states that:

- its services will not be directly affected but the approval of the application will set a precedent by allowing Air Canada to acquire other carriers; this will limit the ability of private carriers to compete;

- the proposed acquisition by Air Canada is contrary to government policy as it

gouvernement car elle signifie une intervention accrue de l'État dans l'industrie aérienne et une utilisation des fonds publics à cette fin.

- La prédominance d'Air Canada en fait un concurrent redoutable. Il est en effet moins probable qu'un grand transporteur appartenant à l'État ait la motivation de chercher l'efficacité et la diversité.

- Les projets de politique envisagent le versement de subventions à l'égard des routes non rentables. Un transporteur appartenant à l'État peut prendre ces routes en main et en assurer le financement en puisant dans les recettes tirées d'autres routes, et ainsi maintenir le coût des déplacements à un niveau élevé.

- En achetant des transporteurs plus petits ayant l'autorisation de desservir des lignes transfrontière, Air Canada pourrait indirectement acquérir le contrôle des services transfrontière.

- Elle recommande qu'on tienne une audience publique pour étudier les conséquences éventuelles des propositions.

Dans sa réplique, Air Ontario souligne ce qui suit:

- Norcanair affirme que ses services ne seront pas touchés par le projet visé, mais qu'un précédent sera créé si Air Canada reçoit l'autorisation d'acheter des actions d'Air Ontario. Or, le Comité ne peut établir de précédent car il est tenu d'étudier le bien-fondé de chaque cas isolément.

- Les observations formulées par Norcanair au sujet des services transfrontière laissent entendre qu'Air Canada contrôlera Air Ontario, mais ce ne sera pas le cas car Air Canada ne sera qu'actionnaire minoritaire de cette compagnie.

will increase government interference in the air industry and use public funds to do so;

- Air Canada's dominance makes it a formidable competitor; a large government-owned air carrier is less likely to be motivated to achieve efficiency and diversity;

- proposed policies contemplate subsidies for uneconomic routes; a government-owned carrier could take over and subsidize these routes through revenue from other routes, thereby keeping the cost of travel high;

- Air Canada, through the acquisition of smaller carriers with authority to serve transborder routes, could indirectly gain control of transborder operations; and

- it recommends a public hearing to consider future implications of the proposals.

In its reply, Air Ontario states that:

- according to Norcanair, its services will not be affected but a precedent will be set if Air Canada is allowed to purchase an interest in Air Ontario; the Committee is unable to set a precedent; each case must be considered on its own merits;

- Norcanair's comments about transborder services assumes that Air Canada will control Air Ontario; such is not the case as Air Canada will be a minority shareholder;

- La question du versement de subventions n'a aucun rapport avec cette affaire.

- Les observations qu'elle a faites en réponse à la réplique de Nordair au sujet de la concurrence, de la prédominance d'Air Canada, de la politique du gouvernement et de la nécessité d'une audience publique, valent aussi pour l'objection déposée par Norcanair.

Dans sa réplique, Air Canada fait les commentaires suivants:

- Le fait que Norcanair a affirmé que ses services ne seront pas touchés par le projet visé devrait convaincre le Comité que cette compagnie n'a aucun intérêt dans cette affaire.

- Air Canada ne puisera pas dans les fonds publics pour faire cette opération; elle ne contrôlera pas Air Ontario; et elle désire être traitée de la même façon que les transporteurs aériens privés.

- Les observations qu'elle a formulées en réponse aux autres transporteurs relativement à la concurrence, à la politique du gouvernement, à la prédominance sur le marché et à la tenue d'une audience publique valent également pour l'opposition déposée par Norcanair.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines note que Norcanair ne s'est pas opposée à ce qu'elle achète des actions d'Air Ontario.

Dans son opposition, Nordair fait valoir les points suivants:

- Elle s'oppose à l'opération projetée par Air Canada, mais non à celle de Pacific Western Airlines.

- L'opération doit être étudiée dans le contexte national, compte tenu de la supériorité écrasante d'Air Canada sur le marché (60 p. 100 des passagers de vols intérieurs). Si le Comité ne refuse pas l'opération, il créera un précédent grâce auquel Air Canada pourra

- the issue of subsidies is irrelevant; and

- its comments in respect of competition, dominance of Air Canada, government policy and a public hearing, made in reply to Nordair, are equally applicable to the objection filed by Norcanair.

In its reply, Air Canada states that:

- the fact that Norcanair has stated that its services will not be affected should satisfy the Committee that Norcanair does not have an interest in this proceeding;

- Air Canada will not use government funds for the transaction, it will not control Air Ontario and it wishes to be treated in the same manner as other privately owned air carriers;

- its comments in respect of competition, government policy, market dominance and a public hearing, made in replies to other carriers, are applicable to the objection filed by Norcanair.

In its reply, Pacific Western Airlines notes that Norcanair does not object to its purchase of Air Ontario shares.

In its objection, Nordair submits that:

- it objects to the proposed transaction by Air Canada but not that by Pacific Western Airlines;

- the transaction must be considered in the national context because of Air Canada's overwhelming market dominance (60 per cent of domestic travellers); by not disallowing the transaction, the Committee would set a precedent which would enable Air

affermir sa position dans n'importe quelle région du pays en procédant de façon analogue.

- Vu qu'Air Canada a accès à des fonds publics qui ne sont pas mis à la disposition d'autres compagnies aériennes, elle peut facilement acheter d'autres transporteurs et ainsi faire disparaître les petits transporteurs incapables de se livrer à une concurrence efficace.

- La *Nouvelle politique aérienne du Canada* vise principalement à libéraliser la réglementation économique des services aériens commerciaux exploités dans le Sud du Canada et à mettre en valeur les bienfaits de la concurrence. Dans cette politique, le Ministre reconnait qu'Air Canada domine le marché, et il ordonne à la compagnie d'appliquer les principes commerciaux, de ne pas se livrer à une concurrence déloyale et de justifier solidement toute demande de capitaux propres au gouvernement fédéral. Le Ministre y souligne également les problèmes susceptibles de surgir si l'on préconise une concurrence accrue tout en permettant au plus important transporteur d'exploiter ses services d'une façon qui infirmerait cette politique. Ces préoccupations sont reprises dans le document intitulé *Aller sans entraves*, où il est dit que les sociétés d'État seront dissuadées de fixer leurs prix selon les méthodes non conformes aux principes commerciaux et de s'engager dans des activités commerciales déficitaires, et qu'elles seront tenues de se conduire comme une entreprise commerciale digne de ce nom.

- La politique actuelle du gouvernement vise à augmenter la concurrence, mais non au prix d'une concentration accrue des sociétés d'État. Ne pas refuser cette opération irait à l'encontre de la politique du gouvernement.

- Air Canada et Air Ontario se font concurrence sur plusieurs marchés où aucun autre transporteur n'offre de services. Sur d'autres marchés où l'on

Canada to strengthen its position in a similar manner in any part of the country;

- because Air Canada has access to public funds which are not available to other carriers, it can easily purchase other carriers which could lead to the disappearance of smaller carriers due to their lack of ability to compete;

- the main objective of the *New Canadian Air Policy* was to liberalize the economic regulation of commercial air services in Southern Canada and to give much greater weight to the benefits of competition; the Minister recognized the dominance of Air Canada and directed it to operate in a business-like manner, to refrain from unfair competitive practices and to provide strong justification for any request for new equity capital from the federal government. The Minister recognized the problems of advocating increased competition and allowing the major carrier to operate in a manner that would nullify this policy. Similar concerns were expressed in *Freedom to Move* which states that transportation Crown corporations will be discouraged from engaging in non-businesslike pricing and in loss-making commercial activities and will operate as good corporate citizens;

- the current government policy is to increase competition but not at the expense of a further concentration in Crown corporations; the non-disallowance of the transaction would be contrary to government policy;

- Air Canada and Air Ontario compete in several markets where no other carrier offers service; in other markets, where a third or fourth carrier is present, Air

trouve un troisième ou un quatrième transporteur, Air Canada et Air Ontario offrent un service plus fréquent que les autres. Si Air Canada est autorisée à effectuer l'achat prévu, Air Ontario et les autres transporteurs en place verront diminuer leur aptitude à livrer une concurrence efficace, ce qui n'est pas dans l'intérêt public.

- Air Canada a déjà commencé à absorber Air Ontario; elle assure déjà les services au sol d'Air Ontario à de nombreux points, et les deux compagnies ont établi des tarifs communs. En outre, Air Canada a abandonné la ligne Montréal-Ottawa-Sudbury-Thunder Bay -Winnipeg le jour même où Air Ontario a entrepris ce service.

- Lorsqu'une société d'État et un transporteur aérien privé concluent des ententes d'affiliation, il devient très difficile pour d'autres transporteurs d'offrir un service assez efficace pour concurrencer la force et la dominance de la société d'État.

- Selon le rapport MacDonald du mois d'août 1985, il est peu sensé de déréglementer l'industrie aérienne quand Air Canada y occupe une place aussi dominante et cette société devrait être privatisée. Ces vues doivent être prises en considération dans l'analyse de l'opération projetée entre Air Canada et Air Ontario.

- En vertu du paragraphe 6(4) de la *Loi sur Air Canada*, il faut obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant qu'Air Canada puisse acquérir un intérêt dans une autre société. Pourtant, rien dans la proposition n'indique que le gouverneur en conseil a donné cette approbation.

- Il faudrait tenir une audience publique au sujet de l'opération projetée.

Dans sa réplique, Air Ontario fait valoir ce qui suit:

- Les décisions que rend le Comité au sujet des acquisitions de transporteurs aériens

Canada and Air Ontario dominate the frequency of service provided; the Air Canada purchase will lessen the ability of Air Ontario and of other carriers to compete, which is not in the public interest;

- the absorption of Air Ontario by Air Canada has already begun; Air Canada provides Air Ontario's ground handling services at many points and they have instituted joint fares; Air Canada withdrew from the Montreal-Ottawa-Sudbury-Thunder Bay-Winnipeg route the same day that Air Ontario commenced service;

- subsidiary arrangements between Crown corporations and privately owned air carriers make it very difficult for other carriers to mount a competitive service when faced with the strength and dominance of the Crown corporation;

- the MacDonald Report of August 1985 indicated that the deregulation of the air industry made little sense when Air Canada so dominates the industry and advocated that Air Canada be privatized; these views must be considered in assessing the proposed transaction between Air Canada and Air Ontario;

- under section 6(4) of the *Air Canada Act*, the approval of the Governor in Council is required before Air Canada can acquire an interest in another corporation; there is no information in the proposal about such approval by the Governor in Council; and

- a hearing should be held on the proposed transaction.

In its reply, Air Ontario states that:

- Committee rulings on air carrier acquisitions do not set a precedent for

ne créent pas de précédents pour les requêtes ultérieures car le Comité doit étudier le bien-fondé de chaque cas isolément.

- Il existe de nombreuses ententes entre petits et gros transporteurs, ce qui contredit l'allégation voulant que ces ententes entraînent la disparition de petits transporteurs. Nordair a d'ailleurs signé avec Torontair une entente beaucoup plus substantielle que celle qu'Air Canada se propose de conclure avec Air Ontario.

- Dans la *Nouvelle politique aérienne du Canada*, on ordonne à Air Canada de faire affaires selon de saines pratiques commerciales, comme toute entreprise à but lucratif, et de s'abstenir de pratiques d'établissement d'horaires et de tarifs concurrentielles auxquelles ne s'adonnent pas les transporteurs privés. On y explique également que le gouvernement ne fournira du capital-actions supplémentaire que si Air Canada répond aux critères et tests financiers acceptés dans le secteur privé. L'opération projetée par Air Canada constitue une saine pratique commerciale approuvée par le conseil de direction de la compagnie. Elle ne diffère d'ailleurs pas de celle envisagée par Pacific Western Airlines.

- En outre, la *Nouvelle politique aérienne du Canada* préconise de promouvoir la concurrence et de faciliter l'implantation de nouveaux services. Nordair même a entrepris un service concurrentiel sur la ligne Montréal-Ottawa-Sudbury-Thunder Bay-Winnipeg le jour même où Air Ontario a commencé le sien. Voilà qui milite clairement contre les craintes d'une baisse de la concurrence.

- D'après les nouvelles lignes de conduite énoncées dans le document *Aller sans entraves*, les règlements n'obligeraient plus à faire approuver de telles opérations. Le projet d'Air Canada ne va pas du tout à l'encontre de la politique du gouvernement.

subsequent applications; the Committee must consider each application on its own merits;

- there are many alliances between small and large carriers which contradict the suggestion that such arrangements result in the disappearance of small carriers; Nordair itself has entered into a far more substantial arrangement with Torontair than Air Canada is proposing with Air Ontario;

- the *New Canadian Air Policy* directed Air Canada to operate in accordance with sound business principles in the contemplation of profit and to refrain from competitive pricing and scheduling practices not engaged in by private companies; this policy also stated that the government would only provide equity investment if Air Canada can meet the accepted financial tests and criteria used in the private sector; the proposed transaction by Air Canada is one of sound business practices as approved by the Air Canada Board of Directors; Air Canada's proposed transaction is no different from that of Pacific Western Airlines;

- the *New Canadian Air Policy* advocated the promotion of competition and ease of entry by new carriers; Nordair began a competitive service on the Montreal-Ottawa - Sudbury - Thunder Bay-Winnipeg route the same day that Air Ontario began its service; such competitive action by air carriers militates against fears of the lessening of competition;

- the government's intentions expressed in the *Freedom to Move* discussion paper would eliminate any requirement for regulatory approval of such transactions; Air Canada's action is clearly not contrary to government policy;

- Ni Air Canada ni Pacific Western Airlines ne contrôlera Air Ontario. Chacune n'aura qu'un intérêt minoritaire dans la compagnie, et l'actionnaire majoritaire veillera à ce qu'Air Canada ne dépasse pas les pouvoirs que lui confère sa part des actions.

- Même si Air Canada contrôlait Air Ontario, le nombre de passagers-milles qu'Air Canada achemine changerait à peine (seulement 0,1 p. 100) si on y ajoutait ceux d'Air Ontario. Ce ne sera pas le cas quoi qu'il en soit, puisqu'Air Canada ne contrôlera pas Air Ontario).

- Air Ontario ne joue qu'un rôle secondaire sur les routes mentionnées par Nordair, car elle utilise des aéronefs à turbupropulseur dont la capacité est beaucoup moindre que celle d'aéronefs à réaction.

- Il n'y a aucun rapport société mère/filiale entre Air Canada et Air Ontario. Comme nous l'avons mentionné précédemment, Air Canada sera un actionnaire minoritaire.

- Air Canada fournit des services au sol pour de nombreux transporteurs, y compris ceux qui lui font concurrence, et ces services ne sont pas compromis par le fait qu'il s'agit de compagnies rivales. Lorsqu'Air Canada possédait Nordair, aucune des ententes conclues entre les deux compagnies n'a été touchée par ces rapports de propriété.

- Le rapport MacDonald ne formule pas ses vues sur la déréglementation des transports sous forme de recommandations.

- L'approbation du gouverneur en conseil n'a aucun rapport avec les faits que doit étudier le Comité.

- Toutes les parties ont expliqué leurs points de vue en détail, et aucune d'entre elles n'a avancé que d'autres questions ne pouvait être abordées qu'en audience. Qui plus est, il serait inutile de tenir une

- Air Canada will not control Air Ontario, nor will Pacific Western Airlines; each will have a minority shareholding and the majority shareholder will ensure that Air Canada does not exercise power disproportionate to its share interest;

- even if Air Canada controlled Air Ontario, Air Canada's share of passenger-miles flown would be hardly affected by the addition of passenger-miles flown by Air Ontario (only by 0.1 per cent). However, such will not be the case since Air Canada will not control Air Ontario;

- Air Ontario, through the use of turboprop aircraft with much smaller capacities than jet aircraft, plays a minor role on the routes discussed by Nordair;

- there will be no parent/subsidiary relationship between Air Canada and Air Ontario. As noted previously, Air Canada will be a minority shareholder;

- Air Canada provides handling arrangements for numerous carriers including carriers with which it competes; such arrangements have not been jeopardized by the fact that they are competing. When Air Canada owned Nordair, none of the arrangements between Nordair and Air Canada were affected by such ownership;

- the MacDonald Report did not translate its views on transportation deregulation into recommendations;

- the approval of the Governor in Council is not relevant to the considerations of the Committee; and

- all parties have submitted detailed views and have not alleged that there are additional matters which could only be raised at a hearing; the proposed transaction has been given wide

audience puisque l'opération projetée a fait l'objet d'une publicité étendue.

Dans sa réplique, Air Canada fait valoir les points suivants:

- Nordair cherche à appliquer une double mesure: sur ses routes rentables du nord, elle ne veut aucune concurrence et sur celles du sud, elle désire que soit restreinte la compétitivité d'Air Canada, mais non la sienne.

- Nordair demande au Comité d'établir une politique qui interdirait à Air Canada d'effectuer des acquisitions, chose que le Comité ne peut pas faire. Seul le gouvernement a le pouvoir d'établir des politiques, et il a jugé qu'il ne convient pas d'interdire à Air Canada de faire des acquisitions, vu l'envergure de cette société.

- La dominance d'Air Canada sur le marché n'a pas empêché d'autres transporteurs de lui faire concurrence. Aux États-Unis, de grands transporteurs ont vu leur part du marché diminuer à cause de la déréglementation. Dans son *neuvième Rapport* (mars 1982), le Comité permanent des transports de la Chambre des communes conclut qu'il ne faudrait rien changer au rôle ou au statut de la société Air Canada. En lui imposant des restrictions, estime-t-il, on irait tout à fait à l'encontre du principe de la concurrence accrue. L'envergure d'une entreprise ne peut à elle seule déterminer son pouvoir sur le marché. Au cours des audiences sur les tarifs aériens tenues en 1984, l'avocat représentant les Enquêtes sur les coalitions a affirmé qu'à son avis, la dominance n'est pas néfaste et qu'il ne faudrait infliger aucune restriction à Air Canada.

- En 1983, Air Canada a transporté 49,8 p. 100 des passagers de vols intérieurs et, en septembre 1985, elle a fourni 38,2 p. 100 du nombre total de places offertes par les transporteurs de la classe I, de la classe II et du troisième niveau et par les exploitants de services d'affrètement offrant des vols intérieurs.

publicity and there is no need for a hearing.

In its reply, Air Canada states that:

- Nordair displays a double standard; on its lucrative northern routes it wants no competition and in the south it wants restrictions on Air Canada's ability to compete without restrictions on its own ability to compete;

- Nordair is asking the Committee to establish a policy prohibiting Air Canada from making acquisitions, which the Committee cannot do; the government, with the sole right to set policy, has not seen fit to restrict Air Canada from making acquisitions because of its size;

- Air Canada's dominance has not prevented other carriers from competing with Air Canada; in the U.S., the market share of former trunk carriers declined with deregulation; the *Ninth Report* (March 1982) of the House of Commons Standing Committee on Transport concluded that there should be no change in the role or status of Air Canada; restrictions would be contrary to the move towards more competition; size alone does not determine market power; in the 1984 Air Fare Hearings, counsel for Combines Investigation disagreed with the notion that dominance is bad and concluded that there should be no restrictions placed on Air Canada;

- in 1983, Air Canada carried 49.8 per cent of domestic travellers; in September 1985, Air Canada provided 38.2 per cent of the total number of seats of Class I, Class II, Third Level and Charter carriers on domestic legs; therefore, Air Canada does not carry 60 per cent or more of domestic travellers;

Par conséquent, Air Canada ne transporte pas 80 p. 100 ou plus des passagers de vols intérieurs.

- Comme CP Air se propose d'acheter Nordair, cette dernière n'est guère dans une position pour se plaindre de l'envergure et de la dominance d'Air Canada.

- Nordair n'a pas fourni la moindre preuve que l'opération projetée serait contraire aux énoncés de politique qui obligent Air Canada à faire affaires selon les principes commerciaux et à s'abstenir de pratiques non concurrentielles. Air Ontario continuera de faire partie du secteur privé où elle continuera de croître et d'élargir ses services.

- Pour ce qui est de la réduction de la concurrence, rappelons que, lorsqu'Air Canada possédait Nordair, celle-ci assurait des services sur des routes desservies par Air Canada et qu'elle a élargi ses services concurrentiels.

- On ne peut calculer la part du marché d'un transporteur d'après la fréquence de son service car, en procédant ainsi, on ne tient pas compte de la grosseur des aéronefs. Par conséquent, les commentaires de Nordair à cet égard sont trompeurs.

- Sur plusieurs marchés où elle fait concurrence à Nordair, Air Canada offre des vols à tarifs plus élevés, de durée plus longue et à plusieurs escales. Le transport au sol représente lui aussi une importante concurrence sur certains marchés. Compte tenu de ce qui précède, on ne peut dire que l'opération projetée restreindra la concurrence. Comme Air Ontario fournit seulement une petite partie de la capacité totale offerte sur plusieurs routes, on ne peut avancer que l'acquisition d'une part des titres de ce transporteur restreindra la concurrence.

- Les arguments que Nordair soulève au sujet de la restriction indue de la concurrence ne peuvent être retenus, surtout si l'on tient compte du fait qu'elle se propose de fusionner avec CP Air.

- in view of the proposed purchase of Nordair by CP Air, Nordair is hardly in a position to complain about the size and dominance of Air Canada;

- Nordair has provided no evidence that the proposed transaction would be contrary to policy statements which require that Air Canada operate in a businesslike fashion and refrain from non-competitive practices; Air Ontario will remain in the private sector and will grow and expand in this sector;

- with respect to reduced competition, when Air Canada owned Nordair, Nordair competed on routes served by Air Canada and expanded its competitive services;

- frequency of service cannot be used as a proxy for market share as it ignores aircraft size; therefore, Nordair's comments are misleading;

- in several markets in which it competes with Nordair, Air Canada provides service on a higher fare basis, with a longer elapsed time and with multi-stop flights; as well, ground transportation provides significant competition in some markets; in view of this, the proposed transaction cannot be construed as restricting competition; on several routes Air Ontario provides only a small amount of capacity so an acquisition of part ownership of this carrier cannot be construed as restricting competition;

- Nordair's arguments about undue restriction of competition are not sustainable, especially in light of its proposed merger with CP Air;

- Rien dans les énoncés ou les projets de politique établis jusqu'à maintenant ne laisse entendre qu'Air Canada devrait être traitée différemment des autres transporteurs.

- Il est vrai qu'Air Canada doit obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant de procéder à cette opération. Cependant, comme il revient au gouverneur en conseil de trancher les appels interjetés relativement aux décisions du Comité, il paraît plus opportun de s'adresser tout d'abord au Comité.

- Compte tenu des audiences tenues par le Comité en 1984 et de l'énoncé de principe *Aller sans entraves*, qui a été renvoyé à un Comité parlementaire aux fins d'audiences publiques, le projet d'acquisition en question ne devrait pas faire l'objet d'une audience.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines note que Nordair ne s'est pas opposée à ce qu'elle achète 24,5 p. 100 des actions d'Air Ontario.

Dans son opposition, Torontair avance ce qui suit:

- Dans les documents déposés, on ne fait aucune mention des actions privilégiées dont il est question dans l'avis public. Les parties devraient être tenues de fournir des renseignements pertinents à ce sujet.

- Si Air Canada achète des actions d'Air Ontario, il y aura violation de la politique du gouvernement. En effet, ni la *Nouvelle politique aérienne du Canada* ni le document *Aller sans entraves* n'envisagent l'acquisition d'intérêts de transporteurs aériens privés par Air Canada. Ces deux documents laissent plutôt entendre le contraire, en ce qu'ils préconisent la privatisation d'Air Canada et une intervention moindre de l'État dans la réglementation de l'aviation commerciale. En outre, il se

- there is nothing in any policy statements or proposals to date to suggest that Air Canada should be treated any differently from other carriers;

- Air Canada does require the approval of the Governor in Council to proceed with the transaction; since the Governor in Council is an appellate tribunal in respect of decisions of the Committee, it is more appropriate to proceed first to the Committee; and

- in view of the Committee hearings in 1984 and the policy paper *Freedom to Move*, which has been referred to a Parliamentary Committee for public hearings, Air Canada submits that the proposed acquisition does not merit a hearing.

In its reply, Pacific Western Airlines notes that Nordair does not object to its purchase of 24.5 per cent of Air Ontario's shares.

In its objection, Torontair states that:

- no mention is made in the particulars of the preference shares referred to in the public notice; the parties should be required to make a meaningful disclosure in this regard;

- the purchase by Air Canada of shares in Air Ontario is offensive to government policy; the *New Canadian Air Policy* and the *Freedom to Move* paper did not contemplate the acquisition by Air Canada of interests in private air carriers and indeed both documents imply the opposite; both documents refer to the privatization of Air Canada and less government interference in the regulation of commercial aviation; the acquisition may not be permissible under the terms of the *Air Canada Act*;

peut que l'acquisition projetée ne soit pas permise en vertu des dispositions de la *Loi sur Air Canada*.

- Les services concurrentiels qu'elle offre à l'aéroport de Toronto pourraient être compromis puisqu'elle partage des installations avec Air Ontario et qu'Air Canada s'intéressera maintenant davantage aux activités de cette compagnie. L'opération projetée nuira ainsi à ses services.

- Vu qu'Air Canada et Air Ontario assurent des services sur plusieurs marchés, il faut s'attendre que la concurrence diminuera sur ces marchés.

Dans sa réplique, Air Ontario fait valoir les points suivants:

- Les observations qu'elle a formulées dans sa réplique à Nordair au sujet des actions privilégiées valent aussi pour Torontair.

- Vu qu'aucune des routes desservies par Air Ontario n'empiète sur celles de Torontair, il n'y a pas concurrence entre les deux transporteurs.

- Les ententes relatives aux services au sol, aux réservations et aux tarifs communs que d'autres transporteurs ont conclues avec Air Canada n'ont jamais été compromises par le fait que cette compagnie leur fait concurrence.

- Les observations qu'elle a faites en réponse à l'intervention de Nordair au sujet de la politique du gouvernement et de la réduction de la concurrence s'appliquent tout aussi bien à l'opposition déposée par Torontair.

- Air Canada a bel et bien le pouvoir de procéder à l'opération projetée.

Dans sa réplique, Air Canada fait valoir ce qui suit:

- Les observations qu'elle a formulées en réponse à City Express valent aussi pour l'opposition déposée par Torontair.

- its competitive position at Toronto Airport could be affected in that it shares facilities with Air Ontario and Air Canada will now have a greater interest in the fate of Air Ontario;

- the proposed transaction will have a detrimental effect on its operations; and

- the fact that Air Canada and Air Ontario provide service in several markets raises the prospect of reduced competition in these markets.

In its reply, Air Ontario states that:

- comments made about preference shares in its reply to Nordair satisfy the requirements of Torontair;

- since none of the routes served by Air Ontario overlap with routes served by Torontair, there is no competitive relationship between the two carriers;

- ground handling agreements, reservations agreements and joint fare agreements that other carriers have with Air Canada have never been jeopardized by the fact that Air Canada competes with these carriers;

- its comments in respect of government policy and lessening of competition made in reply to Nordair are applicable to the objection filed by Torontair; and

- Air Canada does have the authority for the proposed transaction.

In its reply, Air Canada states that:

- its comments made in reply to City Express are applicable to the objection filed by Torontair;

- Air Canada a signé des contrats avec de nombreux transporteurs, dont ses propres concurrents, mais ces ententes n'ont jamais été touchées par l'achat d'intérêts dans un transporteur rival.

- Les objections de Torontair ne prouvent pas que l'opération restreindra la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines note que Torontair ne s'est pas opposée à ce qu'elle achète 24,5 p. 100 des actions d'Air Ontario.

Dans son opposition, l'Association des consommateurs du Canada fait les commentaires suivants:

- Elle s'inquiète des répercussions que pourrait avoir l'opération sur le coût des déplacements.

- Elle a recommandé d'accorder plus d'importance à la concurrence, d'assouplir les mesures de contrôle régissant l'établissement et le retrait de services, de laisser une plus grande marge de manoeuvre pour la réduction de tarifs et d'alléger les restrictions prévues aux permis.

- Si l'on veut voir diminuer les coûts, il faut donner aux forces du marché la chance de s'exercer. Le jeu de la concurrence sera entravé si Air Canada achète Air Ontario.

- Air Canada domine le marché intérieur et elle peut se servir de son importance pour contrecarrer la concurrence naissante. Cette dominance d'Air Canada deviendrait encore plus écrasante si elle achetait Air Ontario; la concurrence entre les deux compagnies diminuerait, et Air Canada ne confirme pas dans ses énoncés qu'Air Ontario continuera d'exploiter ses services en tant que compagnie distincte. Air Ontario ne pourra pas devenir un des principaux concurrents d'Air Canada.

- Air Canada has contractual relationships with many carriers, including competitors, and these agreements have never been affected by share interests in a competing carrier; and

- Torontair's objections do not establish that the transaction will restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

In its reply, Pacific Western Airlines notes that Torontair did not object to its acquisition of a 24.5 per cent interest in Air Ontario.

In its objection, the Consumers' Association of Canada states that:

- it is concerned about the possible effect the transaction could have on the cost of travel;

- it has advocated greater emphasis on competition, easing of controls on exit and entry to markets, freedom to reduce fares and easing of licence restrictions;

- in order to achieve lower costs, market forces must be given a chance to operate; Air Canada's purchase of Air Ontario would be an impediment to competition;

- Air Canada is dominant in the domestic market and can use its size to thwart the emergence of competition; such dominance would be exacerbated through the Air Ontario purchase; competition between Air Canada and Air Ontario will be reduced; it is not reassured by Air Canada's statement that Air Ontario will continue to operate as a separate company; Air Ontario will not be able to emerge as a major competitor to Air Canada;

- En approuvant l'opération, on ouvrira la porte à Air Canada si jamais elle veut acheter d'autres transporteurs au Canada. Il ne devrait pas être permis à Air Canada d'étouffer la concurrence en achetant des actions de rivaux éventuels.

- Le Comité ne devrait accorder aucune importance à la partie du document *Aller sans entraves* qui préconise l'assouplissement des restrictions relatives aux fusions et aux acquisitions.

Dans sa réplique, Air Ontario fait valoir les points suivants:

- Il ne suffit pas d'alléguer qu'une opération pourrait réduire la concurrence pour que cette opération soit refusée. Il faut prouver qu'il y aura vraiment restriction de concurrence.

- Les arguments qu'invoque l'Association des consommateurs ne se tiennent pas car tantôt elle appuie la déréglementation, tantôt elle demande au Comité de réglementer Air Canada.

- Air Canada ne contrôlera pas Air Ontario, et même si c'était le cas, les activités d'Air Ontario n'augmenteraient que de 0,1 p. 100 la part du marché d'Air Canada. L'opération projetée permettra à Air Ontario de se renforcer.

- Le Comité ne créera pas un précédent en rendant une décision au sujet de cette proposition puisqu'il est tenu d'étudier le bien-fondé de chaque requête isolément. L'Association des consommateurs conseille vivement au Comité de réglementer pendant qu'il en a encore le pouvoir.

- Les commentaires qu'elle a faits relativement à la concurrence et à la politique du gouvernement en réponse à l'intervention de Nordair s'appliquent tout aussi bien à l'opposition déposée par l'Association des consommateurs.

Dans sa réplique, Air Canada soulève les points suivants:

- the approval of the transaction would open the door for Air Canada to purchase other carriers in Canada; Air Canada should not be allowed to pre-empt competition by acquiring interests in potential competitors; and

- the Committee should not give any weight to the statement in *Freedom to Move* that restrictions on mergers and acquisitions be relaxed.

In its reply, Air Ontario states that:

- an allegation that the transactions could restrict competition is not sufficient to disallow the transaction; a finding must be made that the transaction will restrict competition;

- the Consumers' Association is not consistent in its arguments favouring deregulation and in its request that the Committee regulate Air Canada;

- Air Canada will not control Air Ontario and even if it did, Air Ontario's operations would only add 0.1 percent to Air Canada's market share; the proposed transaction will strengthen Air Ontario;

- a ruling on this proposal will not set a precedent since the Committee must rule on the merits of each application; the Consumers' Association is urging the Committee to regulate while it still has the power to do so; and

- its comments in respect of competition and government policy made in reply to Nordair are applicable to the objection filed by the Consumers' Association.

In its reply, Air Canada states that:

- L'Association des consommateurs veut que le Comité établisse une politique sur Air Canada. Or, il ne s'agit pas ici d'une audience sur des questions de politique; le Comité doit formuler une opinion sur la concurrence et l'intérêt public. Par conséquent, il ne faudrait tenir aucun compte des arguments relatifs aux politiques et aux précédents.

- Le mémoire de l'Association des consommateurs présente aussi des contradictions. L'Association demande tout d'abord au Comité de prendre en considération la politique du gouvernement, puis elle lui recommande de n'y accorder aucune importance. Voilà une autre raison pour laquelle ce mémoire devrait être rejeté.

- La part du marché d'Air Canada a diminué, et sa dominance n'a pas empêché ses concurrents d'enlever une part du marché et même de l'augmenter. L'envergure d'une compagnie ne détermine pas à elle seule sa compétitivité sur le marché, et le gouvernement n'a établi aucune politique restreignant l'envergure d'Air Canada.

- Rien ne prouve qu'Air Canada s'est livrée à une concurrence déloyale ou qu'elle a profité de sa situation. Air Canada est d'accord avec l'allégation de l'Association des consommateurs selon laquelle il peut être presque aussi efficace de simplement menacer de pénétrer le marché que de le faire concrètement pour empêcher les firmes dominantes de prendre avantage de leur emprise sur le marché.

- Les compagnies affiliées peuvent se faire concurrence et elles le font. L'opération projetée ne changera en rien la concurrence avec Air Ontario.

Dans sa réplique, Pacific Western Airlines note que l'Association des consommateurs ne s'est pas opposée à ce qu'elle achète des actions d'Air Ontario.

Le Comité a reçu deux interventions contraires aux oppositions précitées.

- the Consumers' Association wants the Committee to establish a policy with respect to Air Canada; the present proceedings are not a policy hearing; the Committee must formulate an opinion on competition and the public interest; for this reason, the submission with respect to policy and precedents should be disregarded;

- the Consumers' Association's submission is also inconsistent in that it first asks the Committee to be mindful of government policy then advocates that the policy be given no weight; this is another reason why the submission should be disregarded;

- Air Canada's market share has decreased and its dominance has not prevented competitors from establishing themselves or increasing their market share; size alone does not determine market power and the government has not established policy to restrict Air Canada's size;

- there is no evidence that Air Canada has engaged in anti-competitive or predatory behaviour; Air Canada agrees with the Consumers' Association's statement that the threat of entry can be almost as effective as actual entry in preventing dominant firms from taking advantage of their market power; and

- affiliated companies can and do compete and the proposed transaction will not affect competition with Air Ontario.

In its reply, Pacific Western Airlines notes that the Consumers' Association is not objecting to its purchase of Air Ontario shares.

Two interventions opposing the objections were received.

La Ville de London avance ce qui suit:

- Les opérations projetées assureront à Air Ontario le capital dont elle a besoin pour croître. Entre autres, elle pourra construire un nouveau hangar et un nouveau siège social à London, créant ainsi des emplois dans la ville. L'injection de capitaux permettra également à Air Ontario d'acheter d'autres aéronefs pour améliorer et étendre ses services. La concurrence augmentera puisqu'Air Ontario se trouvera dans une situation beaucoup plus solide.

- La proposition est conforme à l'objectif de la Ville de London d'améliorer les services aériens offerts dans la ville ainsi que les installations aéroportuaires.

Le ministère des Transports et des Communications de l'Ontario affirme qu'il appuie les opérations projetées puisqu'elles permettront à Air Ontario d'augmenter son parc d'aéronefs et d'étendre ses services à de nouvelles destinations en Ontario. L'achat d'actions créera des emplois (environ 300 nouveaux emplois) et permettra de construire un nouveau hangar à London, sans compter qu'il viendra renforcer la situation financière d'Air Ontario.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête, les documents présentés à l'appui et les oppositions précitées.

Il constate qu'aucun des opposants ne s'oppose à ce que PWA achète des actions d'Air Ontario. Toutes les oppositions portent sur l'acquisition d'actions d'Air Ontario par Air Canada. Entre autres, certaines parties soutiennent que le projet d'acquisition d'Air Canada doit être approuvé par le gouverneur en conseil conformément au paragraphe 15.1(1) de la *Loi sur l'aéronautique* et aux dispositions pertinentes de la *Loi sur Air Canada*. Ces aspects de l'opération projetée ne sont pas pertinents dans l'examen de la requête par le Comité aux termes de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*.

The City of London states that:

- the proposed transactions will provide Air Ontario with necessary capital for growth; in particular, Air Ontario will construct a new hangar and a new head office facility in London which will generate more jobs in the city; the infusion of capital will allow Air Ontario to purchase additional airplanes to improve and extend its service; competition will be increased as Air Ontario will be in much stronger position; and

- the proposal is consistent with the City of London's objectives of improved air services to the city and of improved facilities at the airport.

The Ontario Ministry of Transportation and Communications states that it is supportive of the proposed transactions which will enable Air Ontario to upgrade its aircraft fleet and expand its operations to other Ontario destinations. The proposed share purchase will result in job creation, (about 300 new jobs), and the construction of new hangar space in London; Air Ontario will have an improved financial base from which to operate.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application, the material in support thereof, and the objections referred to.

The Committee notes that none of the objections received were in opposition to the purchase of Air Ontario shares by PWA; all objections were in respect of the acquisition of share ownership in Air Ontario by Air Canada. Among the arguments in opposition to this part of the proposed transaction were the opinions expressed by certain parties that Air Canada's planned participation in the transaction is subject to approval by the Governor in Council as prescribed by section 15.1(1) of the *Aeronautics Act* and by legislation applicable to Air Canada. These factors are not relevant to the Committee's consideration of the proposed transaction under section 27 of the *National Transportation Act*.

Diverses parties se sont opposées à ce qu'Air Canada achète 24,5 p. 100 des actions d'Air Ontario parce qu'Air Canada aurait ainsi le contrôle réel d'Air Ontario et exercerait par le fait même une dominance encore plus écrasante sur le marché des services intérieurs, aux dépens de la concurrence. Selon les opposants, cette pratique contreviendrait à la politique actuelle du gouvernement ainsi qu'au projet de politique énoncé dans le document *Aller sans entraves*.

Le Comité note que le transfert des actions d'Air Ontario de Delplax Holdings Limited à Air Ontario Holdings Inc., puis l'acquisition de 24,5 p. 100 des actions avec droit de vote d'Air Ontario Holdings Inc. par Air Canada et par PWA ne changeront en rien le contrôle réel d'Air Ontario. Comme Delplax Holdings Limited possède 51 p. 100 des actions avec droit de vote d'Air Ontario Holdings Inc., elle gardera le contrôle d'Air Ontario.

Le Comité s'est également demandé si l'opération restreindrait indûment la concurrence, compte tenu de la part importante du marché des services aériens intérieurs à taux unitaires que détient Air Canada. Comme l'achat de ces actions ne donnera pas à Air Canada le contrôle d'Air Ontario, le Comité est d'avis que l'opération prévue ne vise pas à accroître et n'accroîtra pas la dominance d'Air Canada sur le marché du transport aérien intérieur, aux dépens de la concurrence.

Il est noté que conformément à la *Nouvelle politique aérienne du Canada*, il a été demandé à Air Canada d'appliquer de saines pratiques commerciales, comme toute entreprise à but lucratif, et qu'il est dit dans le document *Aller sans entraves*, que les sociétés d'État doivent être "dirigées économiquement et efficacement tout en se comportant en bons citoyens corporatifs".

Le Comité est d'avis que dans l'opération projetée, la participation d'Air Canada s'inspire de saines pratiques commerciales, tel que l'envisagent la politique actuelle du gouvernement et le document *Aller sans entraves*. En effet, il s'agit d'une mesure par laquelle Air Canada compte améliorer l'efficacité et la rentabilité de ses services, ce qui s'inscrit parfaitement dans le cadre d'objectifs commerciaux pratiques. De plus, le Comité

Several parties have objected on the basis that, by its purchase of 24.5 percent of Air Ontario's shares, Air Canada will gain effective control of Air Ontario, thereby contributing to Air Canada's dominance of the domestic air travel market to the detriment of competition. The objectors argue that this would be in contravention of both present government policy and proposed policy as outlined in the paper *Freedom to Move*.

The Committee notes that the proposed transfer of Air Ontario shares from Delplax Holdings Limited to Air Ontario Holdings Inc., followed by the purchase of a 24.5 percent voting share interest in Air Ontario Holdings Inc. by each of Air Canada and PWA will not alter effective control of Air Ontario. Delplax Holdings Limited, by virtue of its 51 percent voting share interest in Air Ontario Holdings Inc., will continue to retain control of Air Ontario.

The Committee has also given consideration to whether the proposed transaction would unduly restrict competition, taking into account Air Canada's dominant share of the overall domestic unit toll air travel market. The Committee finds that since Air Canada's share purchase will not give it control of Air Ontario, the transaction is not designed to, nor will it result in an increase in Air Canada's position in the domestic air transportation market to the detriment of competition.

It is noted that under the *New Canadian Air Policy*, Air Canada was instructed to operate on sound business principles, in contemplation of profit, and that *Freedom to Move* states that "Crown Corporations in transportation will be expected to be effective and efficient while operating as good corporate citizens".

It is the Committee's opinion that the proposed transaction is one in which Air Canada's participation is not at variance with sound business principles, as contemplated by current government policy and the *Freedom to Move* paper. Indeed, it is an action by which Air Canada expects to improve the efficiency and profitability of its operations, and therefore is in accordance with practical commercial objectives. Moreover, it is the Committee's conclusion that

conclut que l'opération permettra à Air Ontario de raffermir sa situation financière grâce à l'injection de nouveaux capitaux. Elle pourra ainsi livrer concurrence plus efficacement sur le marché et élargir ses services en achetant du nouveau matériel dont elle pourra se servir pour exploiter des services supplémentaires sur ses routes actuelles et même pour établir de nouveaux services, dans l'intérêt général du public.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que l'opération projetée ne restreindra pas indûment la concurrence et ne portera pas préjudice à l'intérêt public.

Sont par les présentes non refusés le changement de contrôle d'Air Ontario Limited de Delplax Holdings Limited à Air Ontario Holdings Inc. et le projet d'acquisition de 24,5 p. 100 des actions ordinaires et de certaines actions privilegiées d'Air Ontario Holdings Inc. par l'une et l'autre des compagnies Air Canada et Pacific Western Airlines.

the proposed transaction will enable Air Ontario to strengthen its financial position through the infusion of new capital. This will enhance its competitive ability and enable it to expand its operations through the acquisition of additional equipment which may then be applied to the provision of additional service on existing routes and to the development of new services, to the overall public benefit.

In light of the above, the Committee has determined that the proposed transaction will not unduly restrict competition and will not otherwise be prejudicial to the public interest.

The proposed change of control of Air Ontario Limited from Delplax Holdings Limited to Air Ontario Holdings Inc. and the proposed acquisition of a 24.5 percent common share and a certain preference share interest in Air Ontario Holdings Inc. by each of Air Canada and Pacific Western Airlines Inc. is hereby not disallowed.

Avis de transfert proposé des services aériens commerciaux prévus au permis n° A.T.C. 2623/76(C), de Guy Leblanc exerçant son activité sous le nom commercial de Air Experts Enrg. à Aviation Réjean Ltée.

Répertorié: Air Experts Enrg. (Re)

Comité des transports aériens: D.H. Chapman et R.J. Orange.

Décision n°: 9473
Date de la décision: 21 janvier 1986
Dossier n°: 2-A768-1A

Transport aérien - Transfert - Services aériens commerciaux de la classe 7 - Permis - Délai.

Suite à l'avis de transfert proposé du service aérien commercial énoncé dans l'intitulé, Air Tutor Ltd. a déposé une opposition auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité). Toutefois, la requérante s'est vu refuser la permission de prolonger l'échéance pour répondre à cette objection vu son défaut d'agir dans les délais prescrits.

Décision: *Le Comité a rejeté la demande de transfert.*

Le Comité a noté que le permis d'Air Experts étant inactif depuis plus de six mois, il n'y avait plus de service commercial à transférer. Il a donc conclu qu'il s'agissait d'une demande de vente de permis plutôt que celle d'un transfert de service. En conséquence, il a rejeté la requête, jugeant que la transaction proposée restreindrait indûment la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 22.

Règles citées

Règles de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142 mod. par DORS/83-448, art. 26.

Notice of proposed transfer of a commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 2623/76(C), from Guy Leblanc carrying on business under the firm name and style of Air Experts Enrg. to Aviation Réjean Ltée.

Indexed as: Air Experts Enrg. (Re)

Air Transport Committee: D.J. Chapman and R.J. Orange.

Decision No.: 9473
Date of Decision: January 21, 1986
File No.: 2-A768-1A

Air transport - Transfer - Class 7 commercial air services - Licence - Extension of time.

Pursuant to the Notice of the proposed transfer of the commercial air service set out in the title hereto, an objection was filed with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) by Air Tutor Ltd. However, a request for an extension of time to reply to the objection was denied since it was not filed within the prescribed period.

Decision: *The Committee disallowed the proposed transfer.*

Noting that the Air Experts licence had been dormant for a period of more than six months, the Committee considered that there was no commercial air service to transfer. The Committee therefore reached the conclusion that this request to transfer an air service was, in fact, a sale of a licence. Accordingly, the Committee found that the proposed transaction would restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 22.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142 as am. SOR/83-448, s. 26.

DÉCISION

Aux termes du permis A.T.C. 2623/76(C), Guy Leblanc exerçant son activité sous le nom commercial de Air Experts Enrg. est autorisée à exploiter des services aériens commerciaux de la classe 7 (spécialisés: surveillance aérienne; entraînement au vol; vol récréatif; aérophotogrammétrie; épandage et dispersion de produits; inspection, reconnaissance et publicité aériennes; photographie aérienne non technique) au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe A, à partir d'une base située à Saint-Hubert (Québec).

Conformément à l'article 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. de 1978, chap. 3, dans sa version la plus récente, le Comité a été avisé que Guy Leblanc exerçant son activité sous le nom commercial de Air Experts Enrg. se propose de céder à Aviation Réjean Ltée le service aérien commercial énoncé dans l'intitulé. L'avis, prêt à être traité, a été reçu le 3 juillet 1985.

Avis du transfert proposé a été donné le 24 juillet 1985 aux titulaires de permis d'entraînement au vol et aux exploitants de la classe 6 situés dans un rayon de cinquante milles de la base, et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu une opposition à ce transfert de la part de Air Tutor Ltd. et la requérante n'a pas répondu à l'opposition.

Le 25 septembre 1985, la requérante a demandé qu'on lui accorde un délai afin de répondre à l'objection. Le Comité a rejeté cette demande puisqu'elle n'a pas été déposée selon les limites de temps prescrites par l'article 26 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*.

La clôture des débats a eu lieu le 9 octobre 1985.

Aviation Réjean Ltée soumet les points suivants:

- le transfert proposé concerne uniquement un changement d'administration et non un changement des services offerts au public. Puisqu'on a prouvé la nécessité de ces services dans le passé, le

DECISION

Under Licence No. A.T.C. 2623/76(C), Guy Leblanc carrying on business under the firm name and style of Air Experts Enrg. is authorized to operate a Class 7 Specialty (Aerial Control, Flying Training, Recreational Flying, Aerial Photography and Survey, Aerial Application and Distribution, Aerial Inspection, Reconnaissance and Advertising, Aerial Photography restricted to scenics) commercial air service from a base at Saint-Hubert, P.Q. using fixed wing aircraft in Group A.

Pursuant to section 22 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, the Committee has received notice that Guy Leblanc carrying on business under the firm name and style of Air Experts Enrg. proposes to transfer to Aviation Réjean Ltée the commercial air service set out in the Title. The Notice was received ready for processing on July 3, 1985.

Notice of the proposed transfer of commercial air service was given on July 24, 1985 to Flying Training licensees and Class 6 operators within a fifty mile radius of the base, and copies of the Notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the Notice, an objection to the proposed transfer was filed with the Committee by Air Tutor Ltd. and the applicant did not reply to the objection.

On September 25, 1985, the applicant requested an extension of time to reply to the objection. The Committee denied the request since it was not filed within the prescribed period, as required by article 26 of the *Canadian Transport Commission's General Rules*.

Pleadings closed on October 9, 1985.

Aviation Réjean Ltée submits that:

- the proposed transfer relates only to a change of administration and not to a change in the services provided to the public. As the necessity for these services has been proven in the past, the

transfert proposé ne réduirait pas indûment la concurrence et ne porterait pas atteinte à l'intérêt du public; et

- Air Experts n'exploite pas son service depuis un an et demi.

Dans son objection, Air Tutor Ltd. fait valoir ce qui suit:

- Le registre des aéronefs commerciaux indiquent que Air Experts n'a possédé aucun aéronef depuis le 1er novembre 1984;

- le permis d'Air Experts est inactif depuis le 1er novembre 1984, et, dans ses décisions antérieures, le Comité a fait remarquer qu'un permis inactif pendant une période de six mois ne devrait pas être transféré, mais plutôt annulé. C'est pourquoi la transaction soumise conformément à l'avis de proposition constitue clairement une vente de permis; et

- le Comité devrait rejeter le transfert de permis proposé en se fondant sur l'inactivité du service et la tentative de vente de permis par la cédante.

Le Comité a étudié la requête, les documents présentés à l'appui et l'objection précitée.

Le Comité note qu'aucun service aérien commercial en vertu du permis A.T.C. 2623/76(C) n'a été assuré depuis janvier 1984, soit une période approximative de 2 ans. En conséquence, le Comité estime qu'il n'y a aucun service aérien commercial à transférer et que la présente demande de transfert constituerait la vente d'un permis.

À la lumière de ces faits, le Comité est d'avis que le transfert proposé restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

proposed transfer would not unduly restrict competition and would not be prejudicial to the public interest; and

- Air Experts has not operated its service for one and a half years.

In its objection Air Tutor Ltd. states that:

- the registry of commercial aircraft in Canada shows that Air Experts did not possess title to any aircraft as of November 1, 1984;

- Air Experts' licence has been dormant since November 1, 1984 and the Committee in previous decisions has stated that a licence which has remained dormant for a period of six months should not be allowed to be transferred but should be cancelled. Therefore, the transaction submitted pursuant to the Notice of Proposal is clearly a sale of licence; and

- the proposed transfer of licence should be disallowed by the Committee based on the dormancy of the operation and the sale of licence attempted by the transferor.

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the objection referred to.

The Committee notes that no commercial air services have been operated under Licence No. A.T.C. 2623/76(C) since January of 1984, a period of approximately two years. The Committee is therefore of the view that there is no commercial air service to transfer and that such a transfer would, in fact, result in the sale of a licence.

After consideration of the evidence before it, the Committee has determined that the proposed transfer will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Est par la présente refusé le transfert des services aériens commerciaux prévus au permis n° A.T.C. 2623/76(C), de Guy Leblanc exerçant son activité sous le nom commercial de Air Experts Enrg. à Aviation Réjean Ltée.

The transfer of the commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 2623/76(C), from Guy Leblanc carrying on business under the firm name and style of Air Experts Enrg. to Aviation Réjean Ltée, is hereby disallowed.

Avis par Quebecair d'un projet de changement de contrôle et d'unification de Nordair Inc. par acquisition de toutes les actions ordinaires de Nordair Inc.

Répertorié: Quebecair (Re)

Comité des transports aériens: R.J. Orange et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n° : 9482
Date de la décision: le 22 janvier 1986
Dossiers n^{os}: 2-Q16
2-N38

Transport aérien - Changement de contrôle et unification - Concurrence - Intérêt public - Compétence.

Suite à l'avis par Quebecair d'un projet de changement de contrôle et d'unification de Nordair Inc., le Comité des transports aériens (ci-après Comité) a reçu des oppositions auxquelles la requérante a répondu.

La question principale à considérer visait à déterminer si l'opération proposée restreindrait indûment la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public en vertu de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports *et ce, afin de décider s'il devait refuser ledit projet.*

Décision: *Le Comité n'a pas refusé l'acquisition proposée.*

Contrairement aux prétentions de CP Air et de Nordair, le Comité a jugé que ledit avis n'était pas prématuré. D'une part, il a constaté qu'il s'agissait d'une transaction visée à l'article 27 de la Loi. D'autre part, il a noté que ledit avis était conforme aux stipulations des articles 21 et 22 du Règlement sur les transporteurs aériens, *en plus de l'article 27 de la Loi. En effet, Quebecair envisageait une opération dont le but était effectivement le changement de contrôle et l'unification de Nordair. Le Comité a donc procédé à l'enquête.*

Le Comité a déclaré que l'opération proposée était conforme à la Nouvelle politique aérienne du Canada *et au livre blanc* Aller sans entraves. *Le Comité a aussi noté qu'Air Canada offrait des vols sur les routes visées et que d'autres transporteurs désiraient offrir des services*

Notice of proposal by Quebecair for the change of control and consolidation of Nordair Inc. by the acquisition of all common shares of Nordair Inc.

Indexed as: Quebecair (Re)

Air Transport Committee: R.J. Orange and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 9482
Date of Decision: January 22, 1986
File Nos.: 2-Q16
2-N38

Air transport - Change of control and consolidation - Competition - Public interest - Jurisdiction.

Following the notice of proposal by Quebecair for the change of control and consolidation of Nordair, objections were filed with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) and the applicant replied to these objections.

The main issue to be determined was whether the proposed transaction would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest pursuant to section 27 of the National Transportation Act *and so to decide if the said proposal should be disallowed.*

Decision: *The proposed transaction was not disallowed.*

Contrary to the allegations by CP Air and Nordair, the Committee found that the aforementioned notice was not premature. On the one hand, it considered that the planned transaction was an acquisition within the meaning of section 27 of the Act. *On the other hand, it noted that the notice was in conformity with sections 21 and 22 of the* Air Carrier Regulations *in addition to section 27 of the* Act. *In fact, Quebecair proposed to enter into a transaction which would result in the change of control and consolidation of Nordair. Thereupon, the Committee proceeded with the investigation.*

The Committee was also of the opinion that the planned transaction was not contrary to the New Canadian Air Policy *nor to the Government decision paper,* Freedom to Move. *The Committee also noted that Air Canada offered competitive services on all the routes mentioned*

aériens sur ces routes. Par conséquent, le Comité a conclu que ladite transaction ne restreindrait pas indûment la concurrence ni ne porterait autrement préjudice à l'intérêt public.

De plus, le Comité a précisé que son rôle se limitait à ne pas refuser une transaction en autant qu'elle rencontrait les exigences prévues à l'article 27 de la Loi.

Jurisprudence citée

Conrail (Re), [1984] R.C.C.T. 290.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 15.1.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 27, 27(5).

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 21, 22.

Doctrine citée

Canada, ministre des Transports, *Aller sans entraves* (énoncé de principes) (1984).
Nouvelle politique aérienne du Canada (10 mai 1984).

DÉCISION

Conformément aux articles 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, et 27 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, dans leur version la plus récente, le Comité a été avisé que Quebecair se propose d'effectuer une opération dont le but est, ou dont résulteraient, le changement de contrôle et l'unification de Nordair Inc. (ci-après Nordair). L'avis, prêt à être traité, a été reçu le 25 septembre 1985.

Avis du changement de contrôle et de l'unification proposés a été publié les 5, 7, 8, 9, 11 et 15 octobre 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. À la suite dudit avis, le Comité a reçu des oppositions

by Nordair in its objection and the interest shown by other air carriers in operating such services on some of these routes. Accordingly, the Committee found that the proposed transaction would not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Lastly, the Committee stressed that the role of the Commission was limited to not disallowing a proposal as long as it was in accordance with the provisions of section 27 of the Act.

Cases referred to

Conrail (Re), [1984] C.T.C.R. 290.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 15.1.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 27, 27(5).

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 21, 22.

Authorities referred to

Canada, Minister of Transport, *Freedom to Move*, (Policy Paper) (1984).
New Canadian Air Policy Statement (May 10, 1984).

DECISION

Pursuant to section 22 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c.3, as amended, and section 27 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, the Committee has received notice that Quebecair proposes to enter into a transaction which is intended to or would result in a change of control and consolidation of Nordair Inc. (hereinafter Nordair). The notice was received ready for processing on September 25, 1985.

Notice of the proposed change of control and consolidation was published on October 5, 7, 8, 9, 11 and 15, 1985 in the newspapers of the areas concerned, and copies of the notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the notice, objections to

à ce changement de contrôle et à cette unification de la part de CP Air et de Nordair. Quebecair a répliqué aux oppositions. La clôture des débats a eu lieu le 6 janvier 1985.

Le Comité est d'avis qu'il serait redondant de répéter ou de résumer dans la présente décision chacun des arguments présentés dans ces documents. Il convient cependant de noter que toutes les plaidoiries font partie du dossier public et que par conséquent elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque en exprime le désir. Des copies peuvent aussi être envoyées a ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

Le Comité a examiné l'argument présenté par Nordair et CP Air, à l'effet que l'avis donné par Quebecair était prématuré et qu'il devait être rejeté, au moins jusqu'à ce que Quebecair soit en mesure de prouver qu'elle détient ou peut acquérir 50 p. 100 des actions ordinaires de Nordair. Le Comité a tenu compte du fait que Quebecair, à la suite de son offre publique d'achat du 20 septembre 1985, se proposait d'acquérir environ 34.5 p. 100 des actions ordinaires en circulation de Nordair. En ce sens, Quebecair, un transporteur par air, assujetti à la compétence législative du Parlement du Canada, se propose d'acquérir, directement par cet achat d'actions, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de Nordair qui est principalement engagée dans des opérations de transport. Il n'y a donc aucun doute que l'opération proposée comporte une acquisition qui est assujettie à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* même s'il se peut que le nombre exact d'actions acquises soit différent au moment où ladite acquisition serait consommée.

De plus, le Comité a noté que cette acquisition proposée n'était pour Quebecair qu'une première étape dans son projet de prise de contrôle et d'unification de Nordair puisqu'elle a clairement l'intention de continuer d'acheter les actions en circulation de Nordair dans le but d'en prendre le contrôle. Les articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens* exigent que toute personne qui se propose de se livrer à une opération dont le but est, ou dont résulteraient, un changement de contrôle et une unification d'un service aérien commercial ou d'un transporteur aérien, doit donner avis de ce projet au Comité. Ce dernier est convaincu que Quebecair se propose de se livrer à une opération

the proposed change of control and consolidation were filed with the Committee by CP Air and Nordair. Quebecair replied to the objections. Pleadings closed on January 6, 1985.

The Committee is of the opinion that it would be redundant to reproduce or to summarize in this decision each of the arguments presented in the documents referred to above. However, it should be noted that the pleadings form part of the public files and may be consulted in the Committee offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided on request to the Secretary of the Committee.

The Committee has studied the argument submitted by Nordair and CP Air to the effect that the notice given by Quebecair is premature and should be disallowed at least until such time as Quebecair is able to prove that it holds or can acquire fifty percent of the common shares of Nordair. The Committee notes that following its takeover bid of September 20, 1985, Quebecair proposed to acquire approximately 34.5 percent of the outstanding common shares of Nordair. In this sense Quebecair, an air carrier to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends, proposes to acquire directly by means of the purchase of shares, an interest in the business or undertaking of Nordair whose principal business is transportation. There is therefore no doubt that the proposed transaction involves an acquisition which comes under section 27 of the *National Transportation Act* even if the exact number of shares purchased might be different at the time when the said purchase would be consummated

Further the Committee notes that this proposed acquisition represents only the first step for Quebecair in its planned change of control and consolidation of Nordair as it is clearly the intention of Quebecair to continue to buy outstanding shares of Nordair with the object of taking control of the latter company. Sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations* require that any person who proposes to enter into a transaction that is intended to or would result in a change of control and consolidation of a commercial air service or of an air carrier must give notice of this proposed transaction to the Committee. The Committee is of the opinion that Quebecair proposes to enter

dont le but est le changement de contrôle et l'unification de Nordair. Il est possible que l'opération projetée ne puisse être menée à terme. Toutefois la rédaction même des articles en question prévoit l'aspect aléatoire des projets et n'exige pas que la personne qui entend se livrer à l'opération qui y est décrite prouve de façon certaine que le projet se réalisera. En ce sens, l'avis de changement de contrôle et d'unification donné au Comité par Quebecair est aussi conforme aux articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens* en plus de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* et ne peut pas être considéré comme étant prématuré.

Le Comité se doit donc de procéder à l'enquête prévue par la *Loi* pour déterminer si l'opération proposée restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Le Comité note que CP Air n'a pas fourni de preuve dans son opposition et dans son opposition modifiée démontrant que l'opération proposée restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public. CP Air s'est limitée à des questions de droit.

Le Comité peut rendre une décision sur l'opération proposée s'il est possiblement sujet à l'article 15.1 de la *Loi sur l'aéronautique*, et que le gouverneur en conseil n'a pas encore fait connaître sa décision au sujet du projet d'acquisition. Le Comité considère, en effet, que contrairement aux prétentions de CP Air, c'est précisément le paragraphe 27(5) de la *Loi nationale sur les transports* qui indique que la décision rendue par le Comité ne peut changer le fait que Quebecair devra recevoir l'autorisation du gouverneur en conseil, le cas échéant, puisque ce paragraphe stipule ce qui suit:

> Rien au présent article ne doit s'interpréter comme autorisant l'acquisition d'un intérêt dans une autre compagnie lorsque cette acquisition est interdite par quelque loi du Parlement du Canada. 1966-67, chap. 69, art. 20.

CP Air s'est opposée à ce que Quebecair ait demandé au Comité de rendre sa décision avant une certaine date. Certes, le Comité n'est pas lié par cette date. Cependant, une fois l'enquête

into a transaction which would result in the change of control and consolidation of Nordair. It is possible that this proposed transaction will not be brought to a successful conclusion. Nonetheless, the wording of the sections in question foresees the uncertain nature of such proposals and does not require that the person who intends to enter into a transaction such as described prove that the proposal will be realized. In this sense, the Notice of change of control and consolidation given by Quebecair also conforms with sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations* in addition to section 27 of the *National Transportation Act* and cannot be considered premature.

The Committee must therefore proceed with an investigation as required by the *Act* in order to determine if the planned transaction will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

The Committee notes that in neither its objection nor in its amended objection did CP Air furnish any evidence to show that the proposed transaction will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. CP Air limited itself to questions of law.

The Committee may render a decision on the proposed transaction, even if it may be subject to section 15.1 of the *Aeronautics Act*, and even if the Governor in Council has not yet ruled on the proposed acquisition. The Committee is of the opinion that, contrary to what CP Air has alleged, it is precisely paragraph 27(5) of the *National Transportation Act* which indicates that a decision of the Committee does not alter the fact that Quebecair must receive the authorization of the Governor in Council, if necessary. This paragraph states:

> Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of the Parliament of Canada. 1966-67, c. 69, s. 20.

CP Air has objected to Quebecair's request that the Committee render its decision before a specified date. Certainly, the Committee is not bound to observe this date. Nonetheless, once its

complétée, le Comité ne voit aucune raison pour ne pas rendre sa décision avant la date en question.

Le Comité note que dans son opposition, Nordair a affirmé que la concurrence en matière de tarifs et d'horaires serait réduite entre les points Val-d'Or et Montréal, Val-d'Or et Québec, Montréal et Québec, et Toronto et Québec, si les services étaient offerts par deux transporteurs au lieu de trois.

Quant à la liaison Montréal-Val-d'Or le Comité note que trois transporteurs aériens (Air Canada, Nordair et Quebecair) sont présentement autorisés à exploiter des services à taux unitaires. De plus, Propair Inc. a présenté une requête (n° 8084 au rôle) en vue d'unifier deux de ces permis (A.T.C. 3756/84(NS) et A.T.C. 3346/82(NS)), ce qui lui permettrait d'offrir des services à taux unitaires entre Montréal et Val-d'Or.

Quant à la liaison Val-d'Or-Québec, Quebecair est autorisée à offrir des services à taux unitaires entre ces deux points. Air Canada et Nordair desservent ces deux points via Montréal. Propair Inc. a demandé, dans la requête mentionnée plus haut, que le point Québec, entre autres, soit ajouté à son nouveau permis.

Quant à la liaison Montréal-Québec, quatre transporteurs (Air Canada, Nordair, Québec Aviation Ltée et Quebecair) sont autorisés à offrir des services aériens à taux unitaires. De plus, National Express Aviation a présenté une requête (n° 8184 au rôle) en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter des services aériens à taux unitaires, entre autres, entre Montréal et Québec.

Finalement, trois transporteurs aériens (Air Canada, Nordair et Quebecair) sont actuellement autorisés à offrir des services aériens à taux unitaires entre Toronto et Québec.

Le Comité a considéré les services aériens à taux unitaires autorisés entre les points auxquels Nordair a fait référence dans son opposition, de même que les autres services aériens que Nordair et Quebecair sont autorisées à offrir. Quant aux routes auxquelles Nordair a fait allusion de façon spécifique, le Comité note que des services aériens alternatifs et compé-

enquiry is completed, the Committee sees no reason why it should not render its decision before the date in question.

The Committee notes that Nordair in its objection stated that competition insofar as both tariffs and schedules are concerned would be reduced between the points Val d'Or-Montreal, Val d'Or-Quebec, Montreal-Quebec and Toronto-Quebec, if services between these points were offered by two carriers instead of three.

Insofar as the Montreal-Val d'Or route is concerned, the Committee notes that three air carriers (Air Canada, Nordair and Quebecair) are presently authorized to operate unit toll services between these points. Propair Inc. has filed an application (Docket No. 8084) to consolidate two of its licences (A.T.C. 3756/84(NS) and A.T.C. 3346/82(NS)) which if approved would allow Propair to operate unit toll services between Montreal-Val d'Or.

Insofar as the route Val d'Or-Quebec is concerned, Quebecair is authorized to offer unit toll service between these two points. Air Canada and Nordair also serve these two points via Montreal. Propair Inc. has requested (in its application mentioned above) that the point Quebec among others be added to its new licence.

Four air carriers (Air Canada, Nordair, Quebec Aviation Ltée and Quebecair) are presently authorized to offer unit toll air services between Montreal and Quebec. Further, National Express Aviation has applied (Docket No. 8184) for authority to operate unit toll air services between Montreal-Quebec, among others.

Finally three air carriers (Air Canada, Nordair and Quebecair) are presently authorized to offer unit toll service between Toronto-Quebec.

The Committee has considered the unit toll air services authorized between the points which Nordair makes reference to in its objection, as well as the other air services which both Nordair and Quebecair are authorized to operate. Concerning those routes specifically mentioned by Nordair, the Committee notes that alternate and competitive air services are offered by Air

titifs sont offerts par Air Canada sur toutes ces routes. Le Comité note également l'intérêt manifesté par d'autres transporteurs aériens d'obtenir l'autorisation d'offrir des services aériens compétitifs sur certaines de ces routes. À la lumière de ceci et après étude des documents qui lui ont été soumis, le Comité en vient à la conclusion que rien ne laisse présager que l'opération proposée restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Contrairement aux allégations de Nordair, le Comité ne considère pas que l'opération proposée va à l'encontre de la *Nouvelle politique aérienne du Canada* et du livre blanc *Aller sans entraves*. De plus, le Comité considère qu'elle ne portera pas autrement préjudice à l'intérêt public. Dans ses délibérations, le Comité n'a pas à tenir compte du fait de savoir si l'acquéreur est une société d'état ou une compagnie privée. Le Comité tient à souligner qu'il n'a pas à prendre en considération l'avis de projet déposé par CP Air dans le cadre de l'enquête au sujet du présent avis puisque le pouvoir du Comité se limite à déterminer si une opération projetée dont il a reçu avis restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public. Le Comité n'a pas à déterminer lequel des deux projets restreindra le moins indûment la concurrence ou portera autrement le moins préjudice à l'intérêt public. Le rôle du Comité n'est pas de choisir un projet plutôt qu'un autre. À la limite, le Comité peut déclarer que plusieurs projets ne sont pas refusés parce qu'aucun, s'il se réalise, ne restreindra indûment la concurrence ou portera préjudice à l'intérêt public. Le Comité est d'accord, à ce sujet, avec l'opinion du Comité des transports par chemin de fer dans l'affaire *Conrail* dans sa décision du 14 décembre 1984.

À la lumière de ce qui précède, le Comité est convaincu que l'opération proposée par Quebecair ne restreindra pas indûment la concurrence ni ne portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Par conséquent, ne sont pas refusés le changement de contrôle et l'unification de Nordair Inc. à Quebecair, incluant l'acquisition par cette dernière des actions ordinaires de

Canada on all these routes. The Committee also notes the interest shown by other air carriers seeking to obtain authorization to operate competitive air services on some of these routes. In light of the above and after studying the documentation submitted to it, the Committee concludes that nothing would lead it to believe that the proposed acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Contrary to the allegations by Nordair, the Committee is of the opinion that the proposed transaction is not contrary to the *New Canadian Air Policy* nor to the Government's discussion paper *Freedom to Move*. Furthermore, the Committee is of the opinion that it would not be otherwise prejudicial to the public interest. It its deliberations, the Committee does not have to give any consideration as to whether the acquirer is a Crown corporation or a privately owned company. Further, the Committee stresses that it does not have to take into consideration the notice of proposal filed by CP Air, in the context of its investigation concerning the present notice, because the powers of the Committee are limited to making a determination of whether a proposal which it has received will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. It is not for the Committee to determine which of two proposals will least restrict competition or otherwise be least prejudicial to the public interest. The role of the Committee is not to chose one proposal over another Further the Committee can decide that many proposals are not disallowed because none, if it succeeds, will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. In this matter, the Committee is in agreement with the December 14, 1985 decision of the Railway Transport Committee concerning the *Conrail* matter.

In light of the above the Committee is of the opinion that the proposed transaction by Quebecair will not unduly restrict competition nor otherwise be prejudicial to the public interest.

Accordingly, the proposal by Quebecair for the change of control and consolidation of Nordair, including the acquisition by Quebecair of the outstanding common shares of Nordair, is

Nordair, à la condition que Quebecair se conforme, dans les 180 jours suivant la date de la présente décision, aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de documents, et à la condition que Nordair continue à assurer les services aériens commerciaux prévus à ses permis tant que le Comité ne sera pas convaincu que Quebecair aura satisfait à ces exigences.

Tout manquement à ces exigences de la part de Quebecair entraînera le refus de l'acquisition projetée par voie de décision.

not disallowed subject to the condition that Quebecair comply with the filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable within a period of 180 days from the date of this Decision, and the further condition that Nordair continue to provide the commercial air services authorized under its licences until these requirements have been complied with, to the satisfaction of the Committee.

Failure by Quebecair to meet these conditions will result in issuance of a Decision disallowing the proposed transaction.

Requête présentée par Austin Airways Limited en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3791/84(NS) en y ajoutant l'autorisation de desservir Frobisher Bay, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe F.

Répertorié: Austin Airways Ltd., 31 janvier 1986 (Re)

Comité des transports aériens: J.-L. Bourret et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n°: 9498
Date de la décision: le 31 janvier 1986
Dossier n°: 2-A7-36A

Transport aérien - Permis - Modification - Intérêt public - Concurrence.

Austin Airways Ltd. a déposé auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) la demande de modification décrite à l'intitulé. À l'encontre de cette demande, le Comité a reçu des interventions et la requérante a répondu à ces dernières.

Afin de décider de la présente demande, le Comité devait déterminer principalement si la commodité et les besoins présents et futurs du public requéraient l'ajout du point Frobisher Bay au permis que détenait la requérante.

Décision: *Le Comité a rejeté la modification proposée.*

Après une analyse détaillée de l'affaire, le Comité a constaté que le service proposé par Austin Airways Ltd. causerait non seulement un grave préjudice au réseau actuel de Nordair à destination de Frobisher Bay et de ses environs mais effecterait aussi les communautés nordiques présentement desservies par Nordair.

Le Comité a souligné que les prévisions de trafic d'Austin Airways Ltd. ne pouvaient être réalisées que par le réacheminement du trafic de Nordair entrainant ainsi une forte diminution des services dans cette région. Cette réduction pourrait même contribuer à éliminer le réseau établi par Nordair fournissant des services vitaux aux collectivités lointaines visées.

Le Comité a noté en outre que malgré l'importance vouée à la concurrence, il ne fallait pas accepter de nouveaux transporteurs sur les marchés du Nord au détriment des services en

Application by Austin Airways Limited to amend Licence No. A.T.C. 3791/84(NS) by adding the authority to serve the point Frobisher Bay, using fixed wing aircraft in Group F.

Indexed as: Austin Airways Ltd., January 31, 1986 (Re)

Air Transport Committee: J.-L. Bourret and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 9498
Date of Decision: January 31, 1986
File No.: 2-A7-36A

Air Transport - Licence - Amendment - Public interest - Competition.

Austin Airways Ltd. submitted to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) a request for the amendment set out in the title. Interventions opposing the granting of the application were filed and the applicant replied to the said interventions.

The main issue to be determined was whether the addition of the point Frobisher Bay to the applicant's licence was required by the public convenience and necessity.

Decision: *The application was denied.*

After a careful examination, the Committee considered that Austin Airways Ltd.'s proposed service would not only seriously harm Nordair's existing network of flights to Frobisher Bay and points beyond but would also be to the detriment of the northern communities which at present receive service from Nordair.

The Committee noted that the applicant's traffic projections could only be obtained through diversion from Nordair which would lead to reductions in services in the area applied for. Moreover, such reductions could even destroy Nordair's established network of vital services to remote northern communities.

The Committee further noted that although it recognized the importance of competition, additional capacity for northern markets should not be approved to the detriment of existing services.

place. Le Comité a reconnu que selon le Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?, *Frobisher Bay pouvait tirer avantage d'une concurrence "limitée".*

À la lumière de ce qui précède, le Comité a donc jugé qu'il était primordial de conserver des services aériens économiquement stables de façon à desservir adéquatement les collectivités visées. Par conséquent, il a conclu au rejet du service supplémentaire proposé dont l'effet distabilisateur affecterait gravement les citoyens des communautés nordiques.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 9041, datée du 29 juillet 1985.
Décision du C.T.A. n° 9195, datée du 27 septembre 1985.

Doctrine citée

Nouvelle politique aérienne du Canada (10 mai 1984).
Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats? (Novembre 1984).
Canada, ministre des Transports: *Aller sans entraves* (énoncé de principe).

DÉCISION

Austin Airways Limited (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens la modification énoncée dans l'intitulé. La requête, reçue le 3 juillet 1985, pouvait être étudiée à compter de cette même date.

Aux termes du permis n° A.T.C. 3791/84(NS), la requérante est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) afin de desservir Toronto, Timmins et Kapuskasing au moyen d'aéronefs à voilure fixe.

Avis de la requête a été publié les 26, 30 et 31 juillet 1985 dans les journaux de la région visée et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des interventions

The Committee stressed that pursuant to the Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas, *Frobisher Bay could benefit from a "limited" amount of competition.*

In light of the foregoing, the Committee found that it was especially important to ensure the preservation of economically sound and stable air services for the continued support and well-being of the northern communities. The Committee therefore denied the application concluding that the proposed service would have a destabilizing effect on Nordair's services which would be to the detriment of these communities.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 9041, dated July 29, 1985.

A.T.C. Decision No. 9195, dated September 27, 1985.

Authorities referred to

New Canadian Air Policy (May 10, 1984).

Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas, (November 1984).
Canada, Minister of Transport: *Freedom to move* (Policy Paper).

DECISION

Austin Airways Limited (hereinafter Austin Airways) has applied to the Air Transport Committee for the amendment set out in the title. The application was received ready for processing on July 3, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 3791/84(NS), the applicant is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Timmins and Kapuskasing, using fixed wing aircraft.

Notice of the application was published on July 26, July 30 and July 31, 1985 in the newspapers of the areas concerned, and copies of the notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the

contraires à l'agrément de la requête par Nordair Inc., First Air, Coman Arctic Ltd. et Arctic Ventures Ltd. La requérante a répondu aux interventions.

Le Comité a reçu 90 interventions à l'appui de la requête, y compris deux pétitions portant un total de 269 signatures; les observations des tenants sont brièvement énoncées ci-dessous:

- Il coûte excessivement cher d'aller dans le Sud à bord des vols de Nordair et le service d'Austin Airways introduira une concurrence qui aidera à faire baisser les tarifs aériens; Nordair a le monopole du service à destination de Frobisher Bay et les habitants de cette ville ont été forcés d'accepter le service offert.

- Le service d'Austin Airways fera diminuer le prix du fret et rendra accessible de nouvelles sources d'approvisionnement, notamment Timmins et Toronto; des approvisionnements supplémentaires seront disponibles à des prix concurrentiels; le service proposé contribuera à améliorer le tourisme.

- Grâce aux vols de jour proposés par Austin Airways, le service à destination de Toronto sera amélioré et les passagers n'auront plus besoin de passer la nuit à Montréal, comme c'est actuellement le cas avec Nordair; la possibilité d'obtenir des vols à destination de l'Ouest du Canada sera grandement améliorée par l'arrivée, tôt le soir, des vols d'Austin Airways à Toronto.

- Austin Airways offre un excellent service dans le Nord, service qu'elle assure avec compétence et qui est à la fois sûr et fiable; Austin Airways est bien équipée pour fournir un service supplémentaire à destination de Frobisher Bay.

La clôture des débats a eu lieu le 30 septembre 1985.

La requérante fait valoir ce qui suit:

- Aucun autre transporteur n'offre de service entre Timmins et Frobisher Bay; Nordair assure un vol par semaine en

notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by Nordair Inc., First Air, Coman Arctic Ltd. and Arctic Ventures Ltd. The applicant replied to the interventions.

Ninety interventions in support of the application, including two petitions with a total of 269 signatures, were submitted to the Committee. The supporters comment that:

- the cost of travel to the south via Nordair is prohibitive and Austin Airways' proposed service will provide competition which will help reduce air fares; Nordair has a monopoly on service to Frobisher Bay and residents have been forced to accept the service that is offered;

- Austin Airways' service will reduce the cost of cargo shipments and will open up new sources of supply, namely Timmins and Toronto; additional competitive supplies will be available; the proposed service will improve tourism.

- the daytime flights proposed by Austin Airways will improve service to Toronto and will eliminate the need to stay overnight at Montreal when travelling with Nordair; access to flights to Western Canada will be greatly improved with Austin Airways' early evening arrival in Toronto; and

- Austin Airways' service in the north is excellent and the carrier provides competent, safe, and reliable service; Austin Airways is well suited to provide additional service to Frobisher Bay.

Pleadings closed on September 30, 1985.

The applicant submits that:

- no other air carrier provides service between Timmins and Frobisher Bay; Nordair provides one southbound flight

direction sud entre Frobisher Bay et Toronto mais n'offre pas de vol en direction nord entre les deux points en question; les vols offerts entre Toronto et Frobisher Bay doivent faire escale à Montréal.

- À titre de plus grande ville du Canada, Toronto engendre le plus de trafic aérien et a le plus d'intérêts communs avec les autres collectivités du Canada; Timmins est un important centre d'approvisionnement pour le nord-est de l'Ontario tandis que Kapuskasing est le siège des bureaux des administrations provinciale et fédérale desservant le nord-est de l'Ontario et joue également le rôle d'un centre d'approvisionnement.

- Frobisher Bay deviendra probablement la capitale de la nouvelle région de l'est des Territoires du Nord-Ouest après le referendum sur la division des Territoires.

- Les gouvernements canadiens et américains ont annoncé des plans de reconstruction de la zone d'identification pré-alerte, ce qui aura une incidence sur le mouvement des personnes et des marchandises entre Toronto et Frobisher Bay.

- Le nouveau service créera du trafic entre Toronto, Timmins et Frobisher Bay; Toronto n'avait pas accès directement aux collectivités de l'Arctique, à Frobisher Bay en particulier, faute de service aérien direct entre ces points; de nombreuses industries de la région de Toronto participeront à la reconstruction de la zone d'identification pré-alerte; le nouveau service stimulera également le trafic touristique entre Toronto et Frobisher Bay.

- Elle se propose d'offrir trois vols par semaine au moyen d'un aéronef transformable B-737-200 qui fera économiser du temps et de l'argent au regard des tarifs et du temps de vol du service de Nordair à destination de Frobisher Bay; le service proposé ouvrira de nouvelles routes pour l'approvisionnement de Frobisher Bay.

per week between Frobisher Bay and Toronto and does not provide any northbound flights between the two points; trips from Toronto to Frobisher Bay must be made via Montreal;

- Toronto, as Canada's largest city, generates the greatest amount of air traffic and has the greatest community of interest with other communities in Canada; Timmins is a major supply centre for Northeastern Ontario while Kapuskasing is the location of Provincial and Federal Government offices serving Northeastern Ontario; it is a supply centre;

- Frobisher Bay will likely become the capital of the new Eastern Region in the Northwest Territories following the referendum on the division of the Territories;

- the Canadian Government and the American Government have announced plans for reconstruction of the DEW line which will have an impact on the movement of people and cargo between Toronto and Frobisher Bay.

- the new service will generate traffic between Toronto/Timmins/Frobisher Bay; Toronto has been deprived of direct access to the Arctic and in particular Frobisher Bay due to the lack of direct air services; numerous Toronto area industries will be involved in the DEW line reconstruction; the new service will also stimulate tourist traffic between Toronto and Frobisher Bay;

- it proposes to offer three flights per week using B-737-200 convertible aircraft which will offer time and cost savings in comparison with rates and travel time associated with Nordair's service to Frobisher Bay; the proposed service will open up new supply routes for Frobisher Bay;

- Elle prévoit transporter 33 000 passagers entre Toronto et Timmins, 4 000 entre Toronto et Frobisher Bay et 400 passagers entre Timmins et Frobisher Bay au cours de la première année d'exploitation; elle s'attend à une augmentation de 10 p. 100 du nombre de passagers au cours de la deuxième année d'exploitation.

- Elle prévoit transporter un total de 2,5 millions de livres de marchandises sur la route en question au cours de la première année d'exploitation. De ce nombre, 2,3 millions de livres seront transportés entre Timmins et Frobisher Bay; au cours de la deuxième année d'exploitation elle s'attend à ce que le volume des marchandises transporté atteigne 3,4 millions de livres dont 3,1 millions entre Timmins et Frobisher Bay.

- Au cours de six dernières années, elle a effectué environ 200 vols d'affrètement entre Timmins et Frobisher Bay, transportant un total de 2 400 passagers et de 1 870 000 livres de marchandises.

- Ses prévisions sont fondées sur son expérience, sa connaissance des volumes de trafic actuel à destination et en provenance de Frobisher Bay et sur les discussions qu'elle a eues avec les gens d'affaires.

- Sa proposition est conforme aux recommandations contenues dans le *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Nordair fait valoir ce qui suit:

- Elle exploite actuellement sept vols par semaine en direction nord entre Montréal et Frobisher Bay, un vol par semaine en direction nord entre Ottawa et Frobisher Bay et un vol par semaine en direction nord entre Toronto et Frobisher Bay (du 7 octobre au 15 juin); elle offre le même nombre de vols en

- it expects to carry 33,000 passengers between Toronto and Timmins, 4,000 passengers between Toronto and Frobisher Bay and 400 passengers between Timmins and Frobisher Bay during the first year of operation; these passenger volumes are expected to grow by 10 percent during the second year of operation;

- it expects to carry a total of 2.5 million pounds of cargo on the route during the first year of operation; of this total, 2.3 million pounds is expected to be carried between Timmins and Frobisher Bay; during the second year of operation the cargo volume is expected to increase to 3.4 million pounds with 3.1 million pounds carried between Timmins and Frobisher Bay;

- in the past six years it has operated about 200 charter flights between Timmins and Frobisher Bay carrying a total of 2,400 passengers and 1,870,000 pounds of cargo;

- its forecasts are based upon its experience, knowledge of existing traffic volumes to/from Frobisher Bay and discussions with business representatives;

- the proposal is in accordance with the recommendations made in the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*.

In its opposing intervention, Nordair states that:

- it presently operates seven flights per week northbound between Montreal and Frobisher Bay, one flight per week northbound between Ottawa and Frobisher Bay and one flight per week northbound between Toronto and Frobisher Bay (during the October 7 to June 15 period); southbound flights are

direction sud; en outre, une fois par semaine, elle offre un vol marchandises entre Val-d'Or et Frobisher Bay.

- Son horaire est conçu pour répondre au débit du trafic en direction nord/sud et pour assurer des correspondances le même jour avec d'autres points au Canada; en raison du faible volume de trafic à destination et en provenance de Frobisher Bay (environ 14 300 passagers en 1983), l'horaire des vols est moins flexible dans le Nord que dans le Sud.

- Par le passé, il n'existait guère de demande entre Timmins et Frobisher Bay; les données de Statistique Canada montrent d'ailleurs qu'il n'y a pas eu de trafic passagers au cours des quatre dernières années; il existe un faible volume de passagers entre Toronto et Frobisher Bay, qui est adéquatement desservi par Nordair.

- Le service proposé porterait gravement préjudice au réseau actuel de Nordair comprenant Frobisher Bay, Resolute Bay, Nanisivik et Hall Beach; deux fois par semaine, Nordair offre un service au-delà à chacune de ces trois collectivités et le service proposé d'Austin Airways mettrait en danger le service offert à ces collectivités lointaines; le trafic de ces trois collectivités ne suffit pas à justifier un service distinct; en conséquence, le service à ces collectivités doit être groupé avec celui qu'elle offre à Frobisher Bay; la perte de trafic au profit d'Austin Airways entraînera une diminution de la fréquence des vols offerts aux collectivités lointaines.

- Les services assurés à destination du Nord sont précaires et il est nécessaire de regrouper le transport des passagers et des marchandises pour qu'ils soient rentables; à cet égard, les volumes de passagers et de marchandises ne sont pas assez importants pour suffire à un deuxième transporteur utilisant un B-737; la proposition d'Austin Airways signifie une augmentation de 33 p. 100

also offered at the same frequency; in addition, it offers one cargo flight per week between Val-d'Or and Frobisher Bay;

- its schedule is designed to accommodate the main northbound/southbound traffic flows and to provide same-day connections to other points in Canada; due to the low volume of traffic to/from Frobisher Bay (about 14,300 passengers in 1983), scheduling of flights is less flexible in the North than in the South;

- there has historically been no demand between Timmins and Frobisher Bay; Statistics Canada data show no passengers during the past four years; the passenger volume between Toronto and Frobisher Bay is low and adequately met with Nordair's service;

- the proposed service would seriously harm Nordair's existing network serving Frobisher Bay, Resolute Bay, Nanisivik and Hall Beach; Nordair offers beyond service to each of these three communities twice a week and this beyond service would be threatened by Austin Airways' proposed service; the traffic to these three communities is too small to warrant a separate service, therefore, service must be combined with that to Frobisher Bay; loss of traffic to Austin Airways would result in reduced frequency of beyond service;

- northern services are fragile and combined passenger and cargo operations are required for a viable service; in this regard, passenger and cargo volumes are too small to support a second carrier operating B-737's; Austin Airways' proposal represents a 33 percent increase in capacity to Frobisher Bay; most of Nordair's capacity, 70 percent, is used to carry cargo and there

de la capacité à Frobisher Bay; la majeure partie de la capacité de Nordair, c'est-à-dire 70 p. 100, est utilisée pour le transport des marchandises et on constate un grand déséquilibre dans les vols en direction sud dont 86 p. 100 de la capacité demeurent inutilisée.

- Austin Airways réacheminera le trafic de Nordair, ce qui entraînera une diminution des services à destination de Frobisher Bay et d'autres collectivités; elle reconnaît l'importance de la concurrence, mais il ne faudrait pas approuver une capacité supplémentaire pour les marchés du Nord au détriment des services en place; le Comité a fait remarquer ce qui suit dans le *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*

> ...on voit qu'il est difficile, sinon impossible, d'imposer aux résidents de ces régions une concurrence qui pourrait susciter entre les transporteurs des affrontements qu'aucun d'entre eux ne pourrait gagner et qui risqueraient d'entraîner des pertes considérables pour tous les intéressés.

- Elle a déposé une intervention contraire à l'agrément de la requête de First Air en autorisation de fournir un service entre Frobisher et Ottawa en faisant valoir que le service proposé de First Air dans le cadre duquel elle offrirait deux vols par semaine, d'abord au moyen d'un HS-748 puis d'un BAE-146, aurait de graves conséquences sur ses propres services; la proposition d'Austin Airways aura de très grandes répercussions sur ses services.

- Les prévisions de trafic d'Austin Airways sont très optimistes et ne pourront être réalisées que par le réacheminement du trafic de Nordair; ce réacheminement de trafic signifierait pour elle une réduction de 139 vols par an, réduction qui pourrait contribuer à éliminer son réseau de vol à destination de Frobisher et des collectivités

is a great imbalance on flights with 86 percent of southbound capacity unused;

- Austin Airways will divert traffic from Nordair which will lead to reductions in service to Frobisher Bay and other communities; it recognizes the importance of competition but additional capacity for northern markets should not be approved to the detriment of existing services; the Committee pointed this out in its *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas* wherein it stated:

> ... it is difficult, if not impossible, to envision placing the residents in these communities at risk of service interruptions through potentially destructive competitive practices which no carrier would win and which could result in untold losses for all concerned.

- it intervened in opposition to the application by First Air to provide service between Frobisher Bay and Ottawa arguing that First Air's proposed service of two flights per week initially with HS-748 aircraft then with BAE-146 aircraft would have a serious impact on its services; Austin Airways' proposal will have a much greater effect on Nordair's services;

- Austin Airways' traffic projections are very optimistic and would be obtained through diversion from Nordair; such traffic diversion would mean a reduction of 139 flights per year by Nordair which could destroy its existing network of flights to Frobisher Bay and beyond points; Austin Airways is unlikely to be able to stimulate new traffic; Nordair's

lointaines; il est peu probable qu'Austin Airways réussisse à se créer une nouvelle clientèle; au cours des huit dernières années, les tentatives de Nordair à cet égard ont été sans succès.

- Le trafic marchandises d'Austin Airways ne pourra provenir que du trafic qu'elle aura réacheminé de Nordair; les prévisions d'Austin Airways représentent un tiers des marchandises transportées par Nordair au cours de la première année d'exploitation et 40 p. 100 des marchandises acheminées au cours de la deuxième année; ce réacheminement aura un effet très nuisible sur le service de Nordair.

- Si le service proposé d'Austin Airways est agréé, Nordair devra réduire la fréquence de ses vols et sera forcée de répartir les coûts d'exploitation entre un nombre plus restreint de passagers et un volume plus faible de marchandises; le service s'en trouvera dégradé et offert à un coût plus élevé; le public n'en tirera aucun bénéfice, au contraire, à long terme ce sont les habitants de la région qui devront payer si ses services sont menacés par ceux d'Austin Airways.

- Les prévisions de recettes d'Austin Airways sont trop optimistes et le service proposé ne sera pas rentable; Austin Airways n'aura pas de base permanente à Frobisher Bay, en conséquence, son service ne profitera pas à l'économie locale.

- Le Comité devrait tenir compte du critère de la commodité et des besoins du public dans l'examen de la présente requête; la *Nouvelle politique aérienne du Canada* ne s'applique pas au Nord du Canada et le Livre blanc du Ministre "*Aller sans entraves*" n'est qu'un document de travail et ne peut par conséquent être considéré comme une politique; s'il est nécessaire d'obtenir des données supplémentaires des collectivités, il faudrait tenir une audience publique.

Dans sa réponse, Austin Airways fait valoir ce qui suit:

attempts at traffic stimulation over the past 8 years have been unsuccessful in increasing traffic;

- Austin Airways would only obtain cargo traffic through diversion from Nordair; Austin Airways' projections represent one-third of Nordair's cargo during the first year of operation and 40 percent of its cargo during the second year; such diversion will have a very detrimental effect on Nordair's service;

- if Austin Airways' proposed service is approved, Nordair will reduce frequency of service and will be forced to spread the costs of operating over fewer passengers and less cargo which would represent a deterioration of service and a higher cost; there will be no benefit to the public but rather a long-term cost to residents if its services are threatened by Austin Airways' service;

- Austin Airways' revenue estimates are overly optimistic and the proposed service will not be viable; Austin Airways will not establish a permanent base at Frobisher Bay so its service will not benefit the local economy;

- the application should be considered under the criteria of public convenience and necessity; the *New Canadian Air Policy* does not apply to Northern Canada and the Minister's "*Freedom to Move*" paper is only a discussion paper so it cannot be considered as policy; if additional input from communities is required, a hearing should be held.

In its reply, Austin Airways states that:

- Le service de Nordair à Frobisher Bay a atteint son plein développement vu qu'elle assure ce service depuis plus de 25 ans et qu'elle utilise un B-737 depuis les seize dernières années.

- Montréal est le pivot du service de Nordair et elle ne fournit qu'à titre symbolique des services à destination d'Ottawa et de points à l'ouest d'Ottawa; il n'existe aucun service en direction nord entre Toronto et Frobisher Bay et Nordair a eu l'idée de rétablir ce service en réponse à la requête d'Austin Airways; le service en provenance de Toronto via des vols de correspondance à Montréal est tout à fait inadéquat; Nordair a desservi sans succès le marché situé à l'Ouest d'Ottawa; Austin Airways cherche à desservir un marché qui a été délaissé par Nordair.

- Outre les 14 300 passagers acheminés par Nordair à destination et en provenance de Frobisher Bay, Nordair transporte également plus de 7 millions de livres de marchandises. Le poids de ce fret équivaut à 36 000 passagers sur un total de 50 000 passagers qui prennent les vols à destination et en provenance de Frobisher Bay; cela signifie que le marché de Frobisher Bay est de 25 p. 100 plus important que celui de Toronto-North Bay.

- En ce qui concerne l'augmentation de 33 p. 100 de la capacité à destination de Frobisher Bay, Nordair, dans sa requête en autorisation de desservir Toronto-North Bay, a prévu une augmentation de 75 p. 100 de la capacité sur un marché atteint de marasme; trois transporteurs desservaient déjà North Bay lorsque Nordair a déposé sa requête.

- Nordair a fait valoir qu'elle devra diminuer la fréquence de ses vols et les regrouper en raison du réacheminement de son trafic; Austin Airways est d'avis que son service offert sans changement d'avion et ses tarifs marchandises bon marché feront augmenter le trafic; elle prévoit réacheminer le trafic marchan-

- Nordair's service to Frobisher Bay is mature since Nordair has been providing service for over 25 years and has used B-737 aircraft for the past 16 years;

- Nordair's service is centered in Montreal and only token service is provided to Ottawa and points west of Ottawa; there is no northbound service between Toronto and Frobisher Bay and Nordair has been prompted to reinstate such service in response to Austin Airways' application; service from Toronto via connecting flights at Montreal is totally inadequate; Nordair has been unsuccessful in serving the market west of Ottawa; Austin Airways is seeking to serve a market ignored by Nordair;

- in addition to the 14,300 passengers carried by Nordair to/from Frobisher Bay, Nordair also carried over 7,000,000 pounds of cargo; this weight of cargo equates to 36,000 passengers for a total equivalent market of 50,000 passengers to/from Frobisher Bay; this means that the Frobisher Bay market is 25 percent larger that the Toronto-North Bay market;

- with respect to Austin Airways increasing capacity to Frobisher Bay by 33 percent, Nordair, in its application to serve Toronto-North Bay, proposed a 75 percent increase in capacity in a declining market; three carriers were already serving North Bay when Nordair applied;

- Nordair has argued that it will have to reduce frequency of service and combine flights as a result of traffic diversion; Austin Airways submits that its service will stimulate traffic with same-plane service and low cargo rates; it expects to divert cargo traffic from the annual sealift; future development will result in

dises des opérations annuelles de ravitaillement par mer; les nouvelles entreprises feront augmenter la demande; le nouveau service stimulera également le tourisme.

- Nordair a mentionné ses tarifs marchandises bon marché sur ses vols à destination de Frobisher Bay; les tarifs marchandises sont fonction de la distance et vu que la route Montréal-Frobisher Bay est longue, il faut que ses tarifs soient peu élevés.

- Les observations de Nordair relatives au *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?* sont citées hors contexte; dans les passages cités par Nordair, le Comité mentionnait les services assurés dans les régions intérieures du Nord et non des services nord/sud; dans ce rapport, il est indiqué que Frobisher Bay pourrait tirer parti d'un service aérien supplémentaire nord/sud et profiter des avantages que procure la concurrence entre services aériens.

- Nordair n'achemine que très peu de trafic entre Toronto et Frobisher Bay et n'achemine aucun trafic entre Toronto et Timmins; le service d'Austin Airways ne nuira pas réellement à celui de Nordair.

- Le service proposé fera concurrence à Nordair ce qui est conforme au rapport du Comité sur les régions du Nord; le Comité a déjà donné suite à ses constatations en autorisant Northwest Territorial Airways à desservir Yellowknife et Edmonton (*décision n° 9041*).

- Austin Airways mettra en place des installations à Frobisher Bay à mesure que le marché se développera comme elle l'a fait en étendant ses services au nord de l'Ontario.

- Nordair a indiqué qu'il n'y avait pas de trafic entre Timmins et Frobisher Bay, la raison en est qu'aucun service aérien n'y était offert; parallèlement, elle

increased demand; tourism will also be stimulated by the new service;

- Nordair has referred to its low cargo rates on service to Frobisher Bay; cargo rates are a function of distance and since Montreal-Frobisher Bay is a long route, Nordair's rates should be low;

- Nordair's references to the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas* are taken out of context; the Committee was referring to intra-northern services, not north/south services; this report stated that Frobisher Bay could benefit from additional north/south air service to achieve the benefits of competitive air service;

- Nordair only carries minimal traffic between Toronto and Frobisher Bay and no traffic between Toronto and Timmins; Austin Airways service will not materially affect Nordair's service;

- its proposed service will provide competition for Nordair which is in accordance with the Committee's Northern report; the Committee has already acted on its findings by authorizing Northwest Territorial Airways to serve Yellowknife and Edmonton (*Decision No. 9041*);

- Austin Airways will establish facilities at Frobisher Bay as the market develops, in the same manner that it has done when expanding services in Northern Ontario;

- Nordair has referred to no traffic between Timmins and Frobisher Bay - the reason for no traffic is that there has been no air service; similarly, the low

attribue le faible volume de trafic entre Toronto et Frobisher Bay à un service inadéquat; il se crée plus de trafic à Toronto que dans n'importe quelle autre région du Canada et Austin Airways s'attend à engendrer un important volume de trafic entre Toronto et Frobisher Bay.

- Elle se fonde sur la politique actuelle relative aux services aériens, énoncée dans la *Nouvelle politique aérienne du Canada* du 10 mai 1984; les interventions à l'appui indiquent clairement ce que pensent les collectivités et le fait que le service proposé est requis.

- Ses prévisions de coût sont fondées sur son expérience et le service proposé sera rentable.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, First Air fait valoir ce qui suit:

- Le marché de Frobisher Bay n'est pas assez grand pour absorber trois transporteurs; le service proposé d'Austin Airways aura des conséquences économiques qui porteront atteinte aux services en place; le service proposé de First Air à destination d'Ottawa[1] servira de supplément à celui que Nordair fournit à destination de Toronto.

- Sa requête est préférable à celle d'Austin Airways; First Air maintient une présence dans la région de Baffin tandis qu'Austin Airways n'y est pas présente et qu'elle n'a qu'une présence négligeable à Toronto; First Air fournira un service direct, sans changement d'aéronef à destination de points situés au-delà de Frobisher Bay; le transport intercompagnies coûte très cher et peut

[1] Requête portant le n° 7670 au rôle déposée par First Air en autorisation de desservir également Ottawa en vertu du permis A.T.C. 2500/75(NS), approuvée par la *décision n° 9196* du 27 septembre 1985.

traffic volume between Toronto and Frobisher Bay is a result of inadequate service; the Toronto area generates more traffic than any other area in Canada and Austin Airways expects to generate a substantial amount of traffic between Toronto and Frobisher Bay;

- it is relying upon the existing policy in respect of air services as set down in the *New Canadian Air Policy* of May 10, 1984; the supporting interventions clearly reflect the feelings of the communities and the need for the proposed service; and

- its cost estimates are based on its past experience and the proposed service will be viable.

In its opposing intervention, First Air states that:

- the Frobisher Bay market is not large enough to sustain three carriers; Austin Airways' proposed service will cause economic damage to existing services; First Air's proposed service to Ottawa[1] will supplement Nordair's service to Toronto;

- its application is to be preferred over that of Austin Airways; First Air has an established presence in the Baffin region while Austin Airways has no presence and only a marginal presence in Toronto; First Air will provide through-plane, single-carrier service to points beyond Frobisher Bay; interlining is costly and can lead to extra cargo damage as well; First Air will offer an improvement over

[1] Under Docket No. 7670, First Air applied to also serve Ottawa under Licence No. A.T.C. 2500/75(NS). The application was approved by *Decision No. 9196*, dated September 27, 1985.

entraîner également une augmentation des dommages causés aux marchandises; First Air améliorera les correspondances intercompagnies à Frobisher Bay ce qu'Austin Airways ne fera pas.

- La demande de services aériens est nulle entre Timmins et Frobisher Bay et elle est très minime entre Toronto et Frobisher Bay; la région de Baffin a surtout des intérêts communs avec Ottawa, Montréal et des points situés à l'est de Montréal; Ottawa est un point particulièrement intéressant compte tenu des nombreux projets du gouvernement fédéral dans la région de Baffin; Austin Airways a surévalué le marché de Toronto/Timmins-Frobisher Bay.

- Austin Airways exploite actuellement un HS-748 entre Toronto et Timmins que concurrencent les réactés utilisés par Air Canada et Nordair; Austin Airways se rend compte qu'elle devra utiliser un réacté pour demeurer compétitive et que ses aéronefs ne seront pas utilisés à pleine capacité entre Toronto et Timmins; en conséquence, elle souhaite desservir Frobisher Bay pour augmenter l'utilisation de ses aéronefs; Austin Airways, dont la base est située dans le Sud, n'hésite pas à désorganiser les services dans le Nord pour améliorer sa position concurrentielle sur une route du Sud.

- Le service proposé par Austin Airways ne correspond pas à la politique en vigueur relative aux services aériens dans le Nord pas plus qu'il ne correspond aux recommandations du *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*; le rapport indique que Frobisher Bay pourrait tirer avantage d'une concurrence "limitée" et la proposition de First Air répond plus adéquatement à cette exigence.

- "*Aller sans entraves*" préconise la déréglementation des services aériens au Canada. Cependant, ce document fait l'objet de discussions et est susceptible de changements; le 6 juin 1985, la Chambre

existing interlining at Frobisher Bay while Austin Airways will not do so;

- there is no demand for air service between Timmins and Frobisher Bay and only a small demand between Toronto and Frobisher Bay; the main communities of interest with Baffin points are Ottawa, Montreal and points east of Montreal; Ottawa is of particular interest with the heavy Federal Government involvement in the Baffin region; Austin Airways has overrated the Toronto/Timmins-Frobisher Bay market;

- Austin Airways presently operates HS-748 aircraft between Toronto and Timmins in competition with jet aircraft used by Air Canada and Nordair; Austin Airways realizes that it will have to use jet aircraft to remain competitive and will not have sufficient aircraft utilization between Toronto and Timmins; it therefore wishes to serve Frobisher Bay to increase aircraft utilization; Austin Airways, as a southern-based carrier, wishes to disrupt northern services to enhance its competitive position on a southern route;

- Austin Airways' proposed service does not fall within existing policy with respect to air services in the north nor does it fall within the recommendations of the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*; this report indicated that Frobisher Bay could benefit from a "limited" amount of competition and First Air's proposal best meets this requirement;

- the "*Freedom to Move*" paper advocates the deregulation of air services throughout Canada; however, this paper is under discussion and is subject to change. On June 6, 1985 the House of Commons

des communes a approuvé à l'unanimité la proposition d'autoriser le Comité permanent sur les transports à étudier et à rendre compte de l'adoption des recommandations du *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*; cela indique que la Chambre des communes se rend compte que les services fournis dans le Nord du Canada requièrent une attention spéciale.

- Les prévisions de transport de marchandises d'Austin Airways sont sans fondement surtout lorsqu'elle affirme qu'elle n'a pas pris en considération la nature du courrier; on ne peut atteindre ce volume de marchandises que si l'on tient compte des "denrées périssables acheminées par les postes du Canada". Cependant, cela n'est pas possible étant donné que Postes Canada a désigné Val-d'Or comme étant un point du Sud pour les "denrées périssables acheminées par les postes" destinées à la région de Baffin; si Austin Airways a inclu dans ses prévisions les "denrées périssables acheminées par les postes" et prévoit détourner ce trafic de Nordair, elle a mal compris la nature du marché des denrées; les denrées sont expédiées à Frobisher Bay le mardi et envoyées aux autres collectivités le mardi soir ou le mercredi sur le vol de First Air; l'horaire proposé par Austin Airways ne conviendra pas au transport de ces denrées; cela signifie que plus des trois quarts des prévisions du trafic d'Austin Airways sont sans fondement.

- Austin Airways a fait des déclarations trompeuses au sujet des vols d'affrètement à destination de Frobisher Bay; depuis 1982, Austin Airways n'a effectué que deux vols par an à destination de Frobisher Bay; avant 1982, elle a effectué un grand nombre de vols d'affrètement qui ont été déclarés illégaux par le Comité des transports aériens et la Cour d'appel fédérale et Austin Airways a dû cesser d'assurer ses vols d'affrètement à destination de Frobisher Bay.

gave unanimous consent to a motion that the Standing Committee on Transport be empowered, *inter alia* to study and report on the adoption of the recommendations of the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*; this indicates that the House of Commons realizes that northern air services require special attention;

- Austin Airways' cargo forecast is totally unfounded particularly when Austin Airways indicates that it has not considered mail; the cargo volume could only be approached if "food mail" is included, however this is not possible since Canada Post has designated Val-d'Or as the southern point for "food mail" to be sent to the Baffin region; if Austin Airways has included "food mail" in its forecast and expects to divert this traffic from Nordair, it has misunderstood the nature of the food market; food is flown to Frobisher Bay on a Tuesday and forwarded to other communities on Tuesday evening or Wednesday on First Air's service; Austin Airways proposed schedule will not be suitable for this movement of food; this means that over three-quarters of Austin Airway's traffic forecast is non-existent;

- Austin Airways has made misleading statements about charter flights to Frobisher Bay; since 1982 Austin Airways has only flown two flights per year to Frobisher Bay; prior to 1982, Austin Airways performed many charter flights which were held to be illegal by the Air Transport Committee and the Federal Court of Appeal and Austin Airways was forced to cease such charter flights to Frobisher Bay; and

- Le service proposé d'Austin Airways déséquilibrera le service aérien dans la région de Baffin.

Dans sa réponse, Austin Airways fait valoir ce qui suit:

- Elle vise à desservir un autre marché que celui de First Air; Ottawa et Toronto sont des marchés distincts et c'est pourquoi, First Air ne peut desservir Toronto et Austin Airways ne desservira pas le marché d'Ottawa.

- La fréquence des vols directs de First Air est très limitée tout comme le nombre de collectivités desservies; en grande partie, les demandes de service continueront à dépendre des correspondances intercompagnies.

- Les collectivités de Baffin tireront des avantages d'ordre économique des tarifs marchandises bon marché et, elle aménagera des installations à mesure que le marché s'accroîtra; les 40 lettres d'appui venant de la région de Baffin et le grand nombre de lettres déposées par les tenants de Timmins dénotent l'important appui reçu pour le service proposé.

- First Air se propose de commencer à assurer son service au moyen d'un HS-748 et de faire ensuite l'acquisition d'un réacté; le HS-748 est tout à fait inapproprié pour desservir le marché Ottawa-Frobisher Bay.

- Les intérêts communs qui existent actuellement entre les collectivités de Baffin et le Sud du Canada reflètent le modèle de service aérien qui a été offert; elle ne disconvient pas qu'il existe des intérêts communs entre Frobisher Bay et Ottawa, cependant, contester qu'il existe des intérêts communs entre Toronto et Frobisher Bay prouve une absence de connaissance du besoin de services aériens à Frobisher Bay.

- Le coefficient de remplissage de son HS-748 est excellent entre Toronto et Timmins; elle a décidé de faire l'acquisition d'un B-737 en vue de desservir Frobisher Bay, et les observations de

- Austin Airways' proposed service will have destabilizing effects on air service in the Baffin region.

In its reply, Austin Airways states that:

- it is seeking to serve a different market than First Air; Ottawa and Toronto are distinct markets and, as such, First Air cannot serve Toronto and Austin Airways will not be serving the Ottawa market;

- First Air's through-plane service is very limited in terms of both frequency and the number of communities served; the majority of travel requirements will continue to rely upon interline service;

- the Baffin communities will derive economic benefit from lower cargo rates and Austin Airways will establish facilities as the market grows; the over 40 letters of support from the Baffin region and many letters of support from Timmins indicate strong support for the proposed service;

- First Air proposes to initiate service with an HS-748, then to acquire a jet aircraft; the HS-748 will be totally inadequate to serve the Ottawa-Frobisher Bay market;

- the present community of interest between Baffin communities and southern Canada is a reflection of the pattern of air service that has been offered; it does not deny that there is a community of interest between Frobisher Bay and Ottawa; however, to deny that there is an interest between Toronto and Frobisher Bay displays a lack of knowledge of air service requirements of Frobisher Bay;

- it is enjoying excellent load factors on its HS-748 between Toronto and Timmins; its decision to acquire a B-737 is related to serving Frobisher Bay and First Air's comments in this regard are unfounded;

First Air à cet égard sont sans fondement; les observations de First Air contiennent des contradictions en ce que dans sa requête en autorisation de desservir Ottawa elle a indiqué que plus de 75 p. 100 des services assurés au moyen du BAE-146 viseraient à desservir une autre route qu'Ottawa-Frobisher Bay; First Air cherche à obtenir l'autorisation de desservir Ottawa-Forbisher Bay pour augmenter l'utilisation de ses aéronefs.

- Le *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?* indique que Frobisher Bay pourrait tirer parti de services concurrentiels; le service proposé d'Austin Airways fera concurrence à celui de Nordair; le Comité a donné suite aux recommandations contenues dans le rapport précité en rendant la *décision n°9041* du 29 juillet 1985 dans laquelle il autorisait Northwest Territorial Airways à desservir Yellowknife et Edmonton.

- Ses prévisions de fret sont fondées sur son expérience et sa connaissance du marché de Frobisher Bay; elle a assuré des vols d'affrètement sans interruption au cours des six dernières années entre Timmins et Frobisher Bay; certains vols ont enfreint certaines prescriptions du *Règlement sur les transporteurs aériens*; cependant, l'existence des vols d'affrètement démontre clairement la nécessité d'un service régulier.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Coman Arctic Ltd. fait valoir ce qui suit:

- Elle a assuré le transport par camion, elle s'est occupée d'un entrepôt, de la location de bureaux et de services d'entretien à Frobisher Bay depuis 1972, et elle emploie à plein temps les habitants de la région; elle s'est engagée à desservir Frobisher Bay et s'y consacre.

- Le marché est assez grand pour que s'exerce la concurrence dans les services

First Air is inconsistent in its arguments, for in its application to serve Ottawa, it indicated that over three-quarters of the utilization for the BAE-146 would be other than service between Ottawa and Frobisher Bay; First Air itself is seeking the Ottawa-Frobisher Bay route for extra aircraft utilization;

- the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas* indicated that Frobisher Bay could benefit from competitive air services; the Committee has acted on the recommendations in this report in *Decision No. 9041* dated July 29, 1985 wherein Northwest Territorial Airways was authorized to serve Yellowknife and Edmonton;

- its cargo forecasts are based on its experience and knowledge of the Frobisher Bay market; it has operated charter flights continuously during the past 6 years between Timmins and Frobisher Bay; some flights contravened certain aspects of the *Air Carrier Regulations*; however, the charter flights clearly establish a requirement for scheduled service.

In its opposing intervention, Coman Arctic Ltd. states that:

- it has conducted cartage, warehousing, office rental and janitorial maintenance services in Frobisher Bay since 1972 and it employs local residents on a full-time basis; it is a company that is committed and dedicated to serving Frobisher Bay;

- there is room for competition in air services, however, the stability of

aériens, cependant, il faudrait préserver la stabilité des services aériens en place; les habitants du Nord aimeraient profiter des avantages de la concurrence, mais ils ne souhaitent pas encourager la confusion inhérente à un marché trop concurrentiel.

- Le marché de la région du Sud qui convient le mieux à Frobisher Bay est celui d'Ottawa; plusieurs entreprises de Frobisher Bay utilisent maintenant la région d'Ottawa comme centre d'approvisionnement.

- Il faudrait donner la préférence à la requête de First Air en autorisation de desservir Frobisher Bay; en effet, depuis huit ans, First Air fournit un service sans réserve répondant à la demande des collectivités de Baffin.

- Il n'existe aucune demande de service à destination de Timmins et une demande minime de services à destination de Toronto, demande qui est adéquatement desservie par Nordair; la titularisation d'Austin Airways sapera le bon service fourni par First Air; l'agrément du permis de First Air constitue le moyen logique d'assurer une concurrence "limitée".

Dans sa réponse, Austin Airways fait valoir que les questions soulevées par Coman Arctic Ltd. ont également été signalées par Nordair et First Air dans leurs interventions; en répondant à ces transporteurs, elle a répondu également à cette intervention.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Arctic Ventures Ltd. allègue ce qui suit:

- La proposition de First Air a beaucoup plus de mérite que celle d'Austin Airways; les collectivités de l'île de Baffin ont plus d'intérêts communs avec Ottawa qu'avec Toronto; un grand nombre d'entreprises font déjà affaires avec les fournisseurs d'Ottawa tout en continuant à traiter avec ceux de Montréal; Toronto n'est pas un point

existing air services must be maintained; residents of the north would like to see the benefits of competition but do not want to encourage the confusion inherent in an overly competitive situation;

- Frobisher Bay would benefit most from service to the Ottawa area; many Frobisher Bay businesses have switched to Ottawa area suppliers;

- First Air's application for service to Frobisher Bay should be given preference; First Air has been providing dedicated and responsive service to Baffin communities for 8 years;

- there is no demand for service to Timmins and only a marginal demand for service to Toronto which is adequately served by Nordair; the licensing of Austin Airways will undermine the good service provided by First Air; the logical way to provide "limited" competitive service is to license First Air.

In its reply, Austin Airways states that the issues raised by Coman Arctic Ltd. were also referred to by Nordair and First Air in their interventions; Austin Airways' replies to these two carriers respond to these issues.

In its opposing intervention, Arctic Ventures Ltd. submits that:

- First Air's proposal has much greater merit than Austin Airway's proposal; Baffin Island communities have a much greater community of interest with Ottawa than Toronto; many businesses already deal with suppliers in Ottawa while continuing to deal with existing suppliers in Montreal; Toronto is not a traditional point of supply and there is

d'approvisionnement traditionnel et Timmins ne se prête aucunement comme point d'approvisionnement.

- Le service proposé d'Austin Airways morcellera le marché en offrant une capacité plus grande que la collectivité peut absorber; cela pourrait entraîner une détérioration suffisante des affaires de First Air et de Nordair pour obliger ces transporteurs à réduire leur personnel et leurs services.

- Il est évident que le marché n'est pas assez grand pour absorber trois transporteurs; le service proposé d'Austin Airways ne servira qu'à déséquilibrer le marché dans la région.

Dans sa réponse Austin Airways fait valoir que les questions soulevées par Arctic Ventures Ltd. ont déjà fait l'objet des interventions de Nordair et de First Air; en répondant à ces transporteurs, elle a répondu également à cette intervention.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête, les documents présentés à l'appui et les interventions précitées.

Il constate les faits suivants:

- Austin Airways fait valoir que le marché entre Frobisher Bay et le Sud du Canada a atteint son plein développement et qu'il peut assumer une plus grande capacité qui découlerait de l'agrément de la requête. À l'appui de sa présente requête, Austin Airways compare le trafic des passagers et des marchandises acheminé par Nordair entre Frobisher Bay et le Sud du Canada, trafic exprimé en volume total de passagers, et le transport total des passagers sur la route de North Bay, et en conclut que le marché en direction et en provenance de Frobisher Bay dépasse de 25 p. 100 celui de North Bay. Le Comité souligne que le service reliant North Bay et Toronto est un marché du Sud où le transport aérien ne représente qu'un moyen de transport parmi tant d'autres, tandis que le parcours Frobisher Bay/Toronto, de la

nothing to recommend Timmins as a point of supply;

- Austin Airways' proposed service will fragment the market by providing more service than the community can support; this could result in a loss of business for First Air and Nordair sufficient to force these carriers to reduce employment and service;

- the market is clearly not large enough to support three carriers; Austin Airways' proposed service will only bring instability to the region.

In its reply, Austin Airways states that the issues raised by Arctic Ventures Ltd. were referred to in the Nordair and First Air interventions; Austin Airways' reply to these carriers responds to these issues.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the interventions referred to.

The Committee notes that:

- Austin Airways argues that the market between Frobisher Bay and Southern Canada is mature and can readily support the increase in capacity that would result from approval of its application. In support of this, Austin Airways draws a comparison between Nordair's Frobisher Bay/Southern Canada cargo/passenger traffic, expressed as an equivalent total passenger volume, and total passenger traffic to/from North Bay, and on this basis concludes that the Frobisher Bay market is 25 percent larger than the North Bay market. The Committee notes that whereas the North Bay/Toronto market is a southern market in which air service is only one of several available transport modes, the Frobisher Bay-Toronto market is a north-south market with almost

route nord-sud, dépend presque entièrement des services aériens; il doit donc être étudié dans une optique différente car il est particulièrement important de sauvegarder des services aériens économiquement stables de façon à desservir adéquatement la population de Frobisher Bay et des communautés environnantes. À cet égard, le Comité a accordé une attention particulière au préjudice qu'Austin Airways pourrait porter à Nordair en réacheminant le trafic de celle-ci, ce qui entraînerait une diminution des services à destination de Frobisher Bay et d'autres collectivités.

- Austin Airways affirme que la liaison Frobisher Bay-Timmins constitue un nouveau marché d'importance qui n'est pas desservi. Le Comité note le grand nombre de lettres provenant de Timmins et de Frobisher Bay à l'appui du service proposé entre ces deux points, mais n'y voit qu'un appui général ne pouvant justifier à lui seul les prévisions d'Austin Airways, soit le transport de 4 000 passagers et de 2,3 millions de livres de marchandises entre ces deux points, au cours de la première année d'exploitation. À titre d'exemple, les entreprises de Frobisher Bay n'ont pas spécifié si elles auraient bel et bien recours à des fournisseurs de Timmins; elles ont uniquement laissé entrevoir la venue éventuelle de nouveaux fournisseurs. Donc, l'affirmation voulant que Timmins devienne une nouvelle source majeure d'approvisionnements pour Frobisher Bay ne repose que sur des spéculations.

- Pour soutenir la nécessité du service proposé, Austin Airways a affirmé avoir assuré un grand nombre de vols d'affrètement en direction de Frobisher Bay depuis six ans. Cependant, le Comité fait remarquer que selon l'intervention de First Air, Austin Airways n'aurait effectué que deux vols par année à cette destination, et ce, depuis 1982. Les statistiques déposées auprès du Comité en matière de vols d'affrètement ne contiennent aucune donnée permettant

complete reliance on air service and, as such, warrants different consideration, in that it is especially important to ensure the preservation of economically sound and stable air service on which residents of Frobisher Bay and the smaller dependent communities beyond can rely. In this regard, the Committee has paid very careful attention to the impact that Austin Airways' service could have on Nordair's services to Frobisher Bay and to communities beyond Frobisher Bay through traffic diversion.

- With respect to the Frobisher Bay-Timmins market, which Austin Airways advances as an important source of new traffic to support its proposed service, Austin Airways argues that such a market exists and is not being served. The Committee has noted the large number of letters of support from Timmins and Frobisher Bay, which refer to a potential market between the two points, but finds that this support is only general in nature and there is no clear indication of the proposed usage of such a service sufficient to give substantiation to Austin Airways' forecast of 4,000 passengers and 2.3 million pounds of cargo between these two points during the first year of operation. For example, none of the Frobisher Bay businesses have indicated that they will actually use suppliers in Timmins; they have only indicated that new suppliers might become available. The suggestion that Timmins would become a new major source of supply for Frobisher Bay is very speculative.

- Austin Airways has referred to a series of charter flights to Frobisher Bay conducted over a six year period in the past as evidence in support of its proposed service. The Committee notes that First Air, in its intervention, states that Austin Airways conducted only two charter flights per year since 1982 to Frobisher Bay. The charter statistics on file with the Committee do not permit the verification of charter flights by destination; therefore, the Committee is

de vérifier la fréquence de ces vols par destination, ce qui empêche le Comité de déterminer le nombre exact de vols assurés par Austin Airways en direction de Frobisher Bay. Le Comité précise qu'aucun des intervenants qui appuie le service proposé par Austin Airways n'a fait mention du service d'affrètement de celle-ci ni de son utilisation.

- Austin Airways prétend qu'elle offrirait un service mieux adapté par vol direct entre Toronto et Frobisher Bay avec escale à Timmins, à de meilleurs tarifs pour le transport de passagers et de marchandises, ce qui stimulerait le trafic aérien et permettrait à cette entreprise de réaliser son objectif de 4 000 passagers d'un point à l'autre, dès la première année d'exploitation. Or les données publiées par Statistique Canada révèlent qu'en 1983, 2 000 passagers seulement ont emprunté ce parcours, soit la moitié du volume escompté par Austin Airways. Après examen, le Comité soutient que les lettres d'appui ne justifient pas la nouvelle requête d'Austin Airways, et conclut que celle-ci atteindrait ses objectifs en réacheminant le transport de Nordair. De l'avis du Comité, les prévisions de la requérante sont non seulement optimistes, mais elles ne peuvent être réalisées qu'en réacheminant le trafic de Nordair ce qui aurait un effet dévastateur sur les services de cette dernière à destination de Frobisher Bay.

- Aux dires de Nordair, les prévisions d'Austin Airways pour la première année d'exploitation concernant le transport des marchandises représentent 33 p. 100 du total des marchandises acheminées par Nordair au cours d'une année, sur les parcours Toronto-Frobisher Bay, Montréal-Frobisher Bay et Val d'Or-Frobisher Bay; celles de la deuxième année constituent 40 p. 100 du trafic total de marchandises acheminé par Nordair au cours d'une année entre ces villes. Nordair fait remarquer que ce réacheminement entraînerait, chez elle, une diminution de 139 vols par année, ce

unable to determine the extent of Austin Airways' past charter activity to Frobisher Bay. The Committee notes that none of the intervenors in support of the application refer to Austin Airways' charter service or to the use of its charter service.

- In respect of service between Toronto and Frobisher Bay, Austin Airways indicates that it will offer more convenient service between the two points with same-plane service via Timmins and will offer lower passenger and cargo rates. Austin Airways argues that these features of its service will stimulate traffic and enable it to achieve its forecast of 4,000 passengers between the two points during the first year of operation. Based on Statistics Canada published data, only 2,000 passengers travelled between these points in 1983, one-half of the volume estimated by Austin Airways. A careful examination of the letters of support fails to provide evidence of any new demand for Austin Airways' service, which leads the Committee to believe that virtually all Toronto-Frobisher Bay traffic would be diverted from Nordair. The Committee concludes that not only is Austin Airways' estimate optimistic, but it could only obtain this volume through diversion from Nordair. Such traffic diversion, in the Committee's opinion, would have a detrimental effect on Nordair's services to Frobisher Bay.

- Nordair has stated that Austin Airways' first year estimate of cargo carried represents 33 percent of Nordair's total annual local cargo carried between Toronto-Frobisher Bay, Montreal-Frobisher Bay and Val-d'Or-Frobisher Bay, and the second year estimate represents 40 percent of Nordair's total annual cargo volume between these points. Nordair has stated that loss of traffic through diversion would lead to a reduction of 139 flights per year. This represents 22 percent of Nordair's scheduled flights into Frobisher Bay, most of which originate in Montreal.

qui représente 22 p. 100 des vols à horaire fixe acheminés par Nordair à destination de Frobisher Bay et principalement en provenance de Montréal. Mis à part le soutien en faveur d'un service supplémentaire en direction de Toronto et le désir des citoyens d'obtenir plus de service, le Comité voit en la proposition d'Austin Airways une menace à l'endroit de Nordair, précisément la liaison quotidienne entre Montréal et Frobisher Bay ainsi que le service bi-hebdomadaire à destination des communautés situées au-delà de Frobisher Bay. Le Comité est d'avis que Nordair peut offrir un vol quotidien en provenance de Montréal et desservir les collectivités au-delà de Frobisher Bay deux fois la semaine, en combinant le trafic local de la liaison Montréal-Frobisher Bay à celui de Toronto. Autrement, Nordair devra diminuer la fréquence de ses vols, d'où une réduction de ses services à destination et en provenance de Frobisher Bay et de ceux qui se rendent deux fois la semaine dans les régions éloignées de Frobisher Bay.

- Selon le Comité, une telle réduction s'avérerait néfaste pour les communautés situées au-delà de Frobisher Bay, car le transport aérien constitue l'unique moyen de transport à la disposition des citoyens de ces communautés, et le service quotidien de Nordair reliant Frobisher Bay au Sud y joue un rôle majeur en assurant un lien constant avec les grands centres du Sud, lien essentiel au bien-être de ces localités éloignées et du Nord. C'est pourquoi le Comité estime nécessaire et vital de maintenir un service stable dans ces régions. Pour cette raison, le Comité croit que l'on ne doit pas permettre à Austin Airways d'entraver le réseau établi par Nordair, qui fournit des services vitaux aux communautés de Baffin. Un service supplémentaire ne saurait être justifié, particulièrement dans les régions situées au nord de Frobisher Bay, car il pourrait occasionner une réduction de services qui se ferait au détriment de ces communautés.

Notwithstanding the support for additional service to Toronto and the indicated desire of residents for supplementary service, the Committee finds that Austin Airways' proposed service would seriously harm Nordair's services and would threaten the viability of its daily service between Montreal and Frobisher Bay and twice-weekly service to communities beyond Frobisher Bay. In the Committee's opinion, Nordair is able to offer daily service from Montreal and twice-weekly service beyond Frobisher Bay by combining local Montreal-Frobisher Bay traffic with feeder traffic such as that from Toronto. Should this feeder traffic be lost, Nordair would be forced to reduce service. The reduction in service would not only affect Nordair's services to/from Frobisher Bay but would also affect the service to communities beyond Frobisher Bay which at present receive twice weekly service from Nordair.

- A reduction in service to these communities beyond Frobisher Bay would be very detrimental, in the Committee's opinion, since these communities rely almost totally on air service as their mode of transportation, with, moreover, Nordair's daily service to the south from Frobisher Bay filling a function of major established importance in providing the constant and assured link with major southern centres that is an essential requirement for the continued support and well-being of these remote northern communities. Hence the Committee is of the opinion that the continuation of consistent and stable service is vital for these communities. Because of this, the Committee is of the opinion that Austin Airways' proposed service should not be allowed to interfere with Nordair's established network of vital services to the detriment of the Baffin communities. The risk of such a reduction of service, particularly to communities beyond Frobisher Bay, should not be incurred in the interest of a supplementary service.

- À l'appui de sa requête réclamant un service supplémentaire entre Toronto et Frobisher Bay, Austin Airways fait mention des débouchés que représente la reconstruction de la zone d'identification pré-alerte et signale que bon nombre d'entreprises de Toronto y participeront. Cependant, le Comité fait remarquer que ladite requête ne contient aucune preuve pouvant corroborer cette affirmation.

- Dans son intervention, First Air compare sa requête, n° 7670 au rôle, visant la liaison Otawa-Frobisher Bay, à celle d'Austin Airways. En réponse, Austin Airways établit une distinction entre le marché d'Ottawa-Frobisher Bay et celui de Toronto-Frobisher Bay; son marché, estime-t-elle, diffère de celui de First Air. Le Comité reconnaît la distinction qui existe entre le marché d'Ottawa-Frobisher Bay et celui de Toronto-Frobisher Bay, c'est pourquoi il a traité la demande de First Air indépendamment de celle d'Austin Airways. Dans la *décision n° 9196*, le Comité juge que la proposition de First Air ne gênerait pas les services de Nordair à Frobisher Bay. Par contre, le Comité considère que le service proposé par Austin Airways aurait une grave incidence sur les services assurés par Nordair à Frobisher Bay. Ainsi, en acheminant 500 000 ou 600 000 livres de marchandises par HS-748, pendant les deux premières années d'exploitation, First Air ne prend que 7 ou 8 p. 100 du volume de marchandises livrées par Nordair, contrairement aux prévisions d'Austin Airways, en vertu desquelles 33 à 40 p. 100 des marchandises livrées par Nordair seraient réacheminées par Austin Airways. En outre, si la proposition de First Air était acceptée, Nordair estime qu'elle devrait réduire ses vols de 50 ou 60 par année, soit 8 ou 10 p. 100 de tous ses vols, à comparer à la réduction de 139 vols qui serait engendrée, cette fois, par Austin Airways, soit 22 p. 100 de tous les vols de Nordair en direction de Frobisher Bay.

- Austin Airways, in its discussion of a requirement for additional service between Toronto and Frobisher Bay, has referred to demands resulting from reconstruction of the DEW line and has stated that many Toronto area firms will be involved. However, the Committee has noted that the application contains no supporting documentation to substantiate these statements.

- First Air, in its intervention, draws comparisons between the proposed service between Ottawa and Frobisher Bay in its application, Docket No. 7670, and the service proposed by Austin Airways. In its reply, Austin Airways contends that the Ottawa-Frobisher Bay and Toronto-Frobisher Bay markets are distinct from each other and that Austin Airways is seeking to serve a different market than First Air. The Committee recognized the difference and distinction between the Ottawa-Frobisher Bay and Toronto-Frobisher Bay markets and for this reason dealt with the First Air application independently. *Decision No. 9196* stated the Committee's view that First Air's proposal would not have a significant impact on Nordair's Frobisher Bay services. In contrast to this, the Committee is of the view that Austin Airways' proposed service would have a very substantial impact on Nordair's services to Frobisher Bay. In this connection, it may be noted that First Air's estimate of 500,000 to 600,000 pounds of cargo during the first and second years of operation with HS-748 aircraft only represents 7 to 8 percent of Nordair's cargo volume compared with Austin Airways' cargo estimates representing 33 to 40 percent of Nordair's cargo volume. As well, Nordair indicated that it would have to reduce service by 50 to 60 flights per year as a result of First Air's service which only represented 8 to 10 percent of its total flights, compared with a reduction of 139 flights as a result of Austin Airways' service representing 22 percent of its flights to Frobisher Bay.

Le Comité considère que la proposition d'Austin Airways visant le service trois fois la semaine par B-737 causerait un grave préjudice au service de Nordair à destination de Frobisher Bay et de ses environs. Malgré les lettres d'appui jointes à la requête, la nécessité du service proposé par la requérante n'est pas justifiée, car le Comité pense qu'Austin Airways devrait obtenir le gros de son trafic en réacheminant celui de Nordair; ceci représenterait un pourcentage de 33 à 40 p. 100 du transport des marchandises de Nordair et une réduction des vols de Nordair à destination de Frobisher Bay de l'ordre de 22 p. 100. De l'avis du Comité, les communautés nordiques doivent pouvoir compter sur un service stable. De plus, il soutient que le service proposé par Austin Airways produirait un effet déstabilisateur sur les services de Nordair, effet qui se répercuterait sur les communautés nordiques.

Après étude de la requête, le Comité conclut que la commodité et les besoins du public n'exigent pas l'ajout du point Frobisher Bay au permis n° A.T.C. 3791/84(NS).

Est par la présente rejetée la requête d'Austin Airways visant à ajouter le point Frobisher Bay au permis A.T.C. 3791/84(NS).

The Committee is of the opinion that Austin Airways' proposed thrice-weekly service with B-737 aircraft would have a very serious and significant impact on Nordair's service to Frobisher Bay and beyond. The lack of firm evidence of new demand for Austin Airways' proposed service, notwithstanding the support received for the application, indicates to the Committee that Austin Airways would have to obtain virtually all its traffic through diversion from Nordair - a diversion of 33 to 40 percent of Nordair's cargo and a 22 percent reduction in Nordair flights to Frobisher Bay. The Committee is of the opinion that the northern communities require stable and consistent service and that Austin Airways' proposed service would have a destabilizing effect on Nordair's services which would be to the detriment of the northern communities.

The Committee concludes that the addition of the point Frobisher Bay to Licence No. A.T.C. 3791/84(NS) is not required by the public convenience and necessity.

The application by Austin Airways Limited to amend Licence No. A.T.C. 3791/84(NS) by adding the point Frobisher Bay is hereby denied.

Requête présentée par National Express Aviation Ltd./Ltée en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe C, pour le transport de personnes, de marchandises et de courrier, afin de desservir Montréal (Mirabel), Québec, Saguenay/Bagotville, Mont-Joli et Baie-Comeau (Québec).

Répertorié: National Express Aviation Ltée (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et D.H. Chapman.

Décision n° : 9531
Date de la décision: le 14 février 1986
Dossier n° : 2-N341-1

Transport aérien - Service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) - Demande de permis - Concurrence - Intérêt public.

National Express Aviation Ltée a déposé auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) la présente demande en vue d'obtenir l'autorisation énoncée à l'intitulé. Par la suite, Quebecair a présenté une intervention contraire à l'agrément de la requête et la requérante a répondu à l'intervention.

Décision: *Le Comité a agréé la requête et émis un permis à certaines conditions.*

Suite à une analyse détaillée de l'affaire, le Comité a reconnu que le service proposé stimulerait la demande et profiterait au public voyageur. La requérante offrait d'exploiter un service à des tarifs très concurrentiels et des vols plus fréquents. Ainsi, la venue d'un tel service était conforme à la politique actuelle visant à encourager la concurrence dans le Sud du Canada. De plus, le Comité a noté que le service à Montréal se limiterait à l'aéroport de Mirabel conformément à la politique gouvernementale d'encourager de nouveaux services à compter de cet aéroport. Par conséquent, le Comité a conclu que ledit service était requis pour les besoins présents et futurs du public et stimulerait la concurrence au sein du marché visé.

Application by National Express Aviation Ltd./Ltée for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, to transport persons, goods and mail, servicing the points Montreal (Mirabel), Québec, Saguenay/Bagotville, Mont-Joli and Baie-Comeau, P.Q., using fixed wing aircraft in Group G.

Indexed as: National Express Aviation Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and D.H. Chapman.

Decision No.: 9531
Date of Decision: February 14, 1986
File No.: 2-N341-1

Air transport - Class 2 Regular Specific Point commercial air service - Application for a licence - Competition - Public interest.

National Express Aviation Ltd. applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the authority set out in the title hereto. An intervention opposing the granting of the application was filed by Quebecair and the applicant replied to the intervention.

Decision: *The application was approved and the issued licence was subject to certain conditions.*

After a careful study of the matter, the Committee conceded that the proposed service would generate new demand and would be to the advantage of the travelling public. The applicant was offering a service with a greater frequency and competitive tariffs. The introduction of such a service was in conformity with government policy to allow greater opportunity for competition in Southern Canada. In addition, the Committee noted that service at Montreal was restricted to Mirabel Airport in conformity with the policy to encourage new services at the said airport. Accordingly, the Committee found that the proposed service was required by present and future public convenience and necessity and would increase competition in the above-mentioned market.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 9078, datée du 16 août 1985.
Décision du C.T.A. n° 9438, datée du 6 janvier 1986.
Décision du C.T.A. n° 9532, datée du 14 février 1986.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 4(1)a), 20(1).

DÉCISION

National Express Aviation Ltd./Ltée a demandé au Comité des transports aériens l'autorisation énoncée en intitulé. La requête, reçue le 3 octobre 1985, était prête à être étudiée le 16 octobre 1985.

Avis de la requête a été publié les 12 et 13 novembre 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu une intervention contraire à l'agrément de la requête de Quebecair. La requérante a répondu à l'intervention.

Des interventions à l'appui de la requête ont été déposées par:

La Ville de la Baie
La Ville de Mirabel
La Ville de Mont-Joli
La Chambre de commerce de Rimouski
La Corporation de développement économique de Mirabel.

La clôture des débats a eu lieu le 30 décembre 1985.

Le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de répéter ou de résumer dans la présente décision chacun des arguments présentés dans ces documents. Il convient cependant de noter que toutes les plaidoiries font partie du dossier public et que par conséquent elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque en exprime le désir. Des copies peuvent aussi être envoyées à ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

Decision and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 9078, dated August 16, 1985.
A.T.C. Decision No. 9438, dated January 6, 1986.
A.T.C. Decision No. 9532, dated February 14, 1986.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 4(1)(a), 20(1).

DECISION

National Express Aviation Ltd./Ltée has applied to the Air Transport Committee for the authority set out in the title. The application was received on October 3, 1985 and was complete and ready for processing on October 16, 1985.

Notice of the application was published on November 12 and November 13, 1985 in the newspapers of the areas concerned and sent to selected air carriers, and others believed to be interested. Pursuant to the notice, an intervention opposing the granting of the application was filed with the Committee by Quebecair. The applicant replied to the intervention.

Interventions in support of the application were filed by the following:

- City of La Baie;
- City of Mirabel;
- City of Mont-Joli;
- Chamber of Commerce of Rimouski;
- La Corporation de développement économique de Mirabel.

Pleadings closed on December 30, 1985.

The Committee is of the opinion that it is not necessary to reproduce or to summarize in this decision each of the arguments presented in the documents referred to above. However, it should be noted that the pleadings form part of the public files and may be consulted in the Committee offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided by the Secretary of the Committee on request.

Le Comité note que la requérante prévoit exploiter le service aérien proposé sur les trois routes suivantes: (1) Montréal-Québec, (2) Montréal-Saguenay/Bagotville et (3) Montréal-Baie-Comeau-Mont-Joli. Ces routes sont situées dans le Sud du Canada suite à la politique aérienne intérieure. Le Comité a examiné les services aériens à taux unitaires présentement autorisés sur ces routes et il a fait les constatations suivantes.

En ce qui a trait à la route Montréal-Québec, Air Canada, Quebecair et Nordair offrent des services aériens à taux unitaires, et ils y offrent actuellement un vaste service au moyen d'aéronefs du groupe E ou des groupes supérieurs. La requérante prévoit transporter 38 500 et 55 000 passagers au cours des deux premières années d'exploitation du service proposé. En 1984, 144 480 passagers ont été transportés entre ces deux points, et pour 54 310 d'entre eux, il s'agissait de trajets intérieurs de voyages internationaux. Le Comité considère que les prévisions de la requérante sont raisonnables, puisqu'elle offrira son service à partir de l'aéroport de Mirabel où la majorité des vols sont des vols internationaux et transfrontaliers et que le tarif *pro forma* proposé est moins de la moitié inférieur au taux économique régulier offert par l'un ou l'autre des trois transporteurs qui desservent actuellement cette route. Air Canada et Nordair ne se sont pas opposées au service proposé.

En ce qui a trait à la route Montréal-Saguenay/Bagotville, Quebecair assure un service à taux unitaires au moyen d'aéronefs des groupes E, F et G, et en vertu de la *décision n° 9438* du 6 janvier 1986 par laquelle le Comité n'a pas refusé le transfert de tous les services aériens commerciaux de Québec Aviation Limitée à Propair Inc. (ci-après Propair) cette dernière a obtenu l'autorisation d'assurer un service entre ces deux points. Le service offert par Québec Aviation Limitée sur la route Montréal-Bagotville a été autorisé en vertu de la *décision n° 9078* du 16 août 1985, mais il n'était cependant pas encore exploité au moment où le Comité a rendu sa décision par laquelle il n'a pas refusé le transfert de permis susmentionné. Les services assurés par Québec Aviation Limitée en vertu des permis qui seront transférés et les services assurés actuellement par Propair en vertu des permis courants, sont offerts au moyen d'aéronefs des groupes B et C.

The Committee notes that the applicant intends to operate the proposed air service on the three following routes: (1) Montreal-Quebec, (2) Montreal-Saguenay/Bagotville, (3) Montreal-Baie-Comeau-Mont-Joli. These routes are in Southern Canada pursuant to domestic air policy. The Committee has examined the unit toll air services currently authorized on these routes and notes as follows.

On the route Montreal-Quebec, Air Canada, Quebecair and Nordair operate unit toll services, and all three carriers currently provide extensive service with Group E or larger aircraft. The applicant forecasts that it will transport 38,500 and 55,000 passengers respectively, during the first two years of operation of the proposed service. In 1984 a total of 144,480 passengers were transported between these two points by air, and of this number, 54,310 passengers travelled on domestic segments of international journeys. The Committee is of the opinion that the forecasts provided by the applicant are reasonable because the proposed service will be offered from Mirabel Airport where the majority of flights are international and transborder, and because the *pro forma* tariff proposed by the applicant is less than half of the lowest unrestricted economy fare offered by any of the three carriers currently serving the route. Air Canada and Nordair did not intervene to oppose the proposed service.

On the route Montreal-Saguenay/Bagotville, Quebecair provides unit toll service with aircraft in Groups E, F and G, and by *Decision No. 9438* dated January 6, 1986 (which did not disallow the transfer to Propair Inc. (hereinafter Propair) of all of the commercial air service authorities of Quebec Aviation Limited), Propair acquired authority to provide service between these two points. Service by Quebec Aviation Limited on the Montreal-Bagotville route was authorized by *Decision No. 9078* of August 16, 1985, but had not yet commenced at the time of the non-disallowance of the transfer referred to above. The services operated by Quebec Aviation Limited under its licences to be transferred, and those currently operated by Propair under its existing licences, are operated with aircraft in Groups B and C.

Pour ce qui est de la route Montréal-Baie-Comeau-Mont-Joli, Quebecair est actuellement le seul transporteur autorisé à desservir l'ensemble de cette route; il offre ce service au moyen d'aéronefs des groupes E et F. Air Satellite est autorisée à assurer un service entre Baie-Comeau et Mont-Joli au moyen d'aéronefs des groupes B, C et D. Air Satellite ne s'est pas opposée à la requête.

Le Comité note que par la *décision n° 9532* du 14 février 1986 il a agréé une requête présentée par Les Lignes Aériennes A+ Inc., exerçant son activité sous le nom commercial de Nordair Métro, en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E afin de desservir, entre autres, Montréal, Mont-Joli/Rimouski, Bagotville, Québec et Baie-Comeau (Québec). Nordair Métro ne s'est pas opposée à la présente requête.

Dans son intervention à l'encontre de la requête, Quebecair met en doute le nombre de passagers que la requérante prévoit transporter entre Montréal-Saguenay/Bagotville et Montréal-Baie-Comeau-Mont-Joli au cours des deux premières années d'exploitation du service aérien, puisque la requérante prévoit transporter un nombre de passagers supérieur au nombre de passagers transportés sur ces routes en 1984, selon Statistique Canada. Le nombre total de passagers transportés entre Montréal et Saguenay était de 69,110, en 1984, alors que la requérante prévoit transporter 92,400 passagers au cours de la première année d'exploitation sur cette route, et 132,000 passagers au cours de la seconde année. Les prévisions en ce qui concerne la route Montréal-Baie-Comeau-Mont-Joli sont similaires, puisque la requérante prévoit transporter un nombre de passagers plus élevé que le nombre total de passagers transportés en 1984: alors que 40,010 passagers étaient transportés en 1984, la requérante fait observer qu'elle prévoit transporter 41,300 passagers au cours de la première année d'exploitation et 59,000 passagers au cours de la seconde année. Le Comité est d'avis que les prévisions du nombre de passagers présentées par la requérante pour ces deux routes peuvent ne pas sembler réalistes au premier abord. Cependant, le tarif *pro forma* soumis par la requérante pour chacune des deux routes est moins de la moitié inférieur au taux régulier économique offert

With regard to the route Montreal-Baie-Comeau-Mont-Joli, Quebecair is at present the only carrier to serve the whole of this route, and provides service with aircraft in Groups E and F, while Air Satellite is authorized to provide service between Baie-Comeau and Mont-Joli with aircraft in Groups B, C and D. Air Satellite has not intervened to oppose the application.

The Committee notes that by *Decision No. 9532* dated February 14, 1986, it granted an application by Les Lignes Aériennes A+ Inc. carrying on business under the firm name and style of Nordair Métro for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft in Group E to serve, among others, the points Montreal, Mont-Joli/Rimouski, Bagotville, Quebec and Baie-Comeau, Quebec. Nordair Métro did not oppose the present application.

In its opposing intervention, Quebecair calls into question the number of passengers which the applicant forecasts it will transport between Montreal-Saguenay/Bagotville and Montreal-Baie-Comeau-Mont-Joli during the first two years of operation of its air service, as the applicant states that it will transport a greater number of passengers than the total number transported over these routes in 1984, according to Statistics Canada. The total number of passengers transported between Montreal and Saguenay was 69,110 in that year, while the applicant estimates 92,400 passengers in its first year of operation on the same route, and 132,000 passengers in the second. The estimates concerning the route Montreal-Baie-Comeau-Mont-Joli are similar in that the applicant's projected results are greater than the total 1984 passenger air traffic: while 40,010 passengers were flown in 1984, the applicant submits that it expects to carry 41,300 passengers in its first year of operation and 59,000 passengers in the second. The Committee is of the opinion that the forecasts of the number of passengers for these two routes presented by the applicant may be considered unrealistic at first sight. However, the Committee notes that the *pro forma* tariff submitted by the applicant for each of these two routes is less than half the lowest unrestricted economy fare of Quebecair currently in effect. This feature of the applicant's proposal was emphasized by municipal representatives of the

actuellement par Quebecair. L'élément important du service proposé a été souligné par les représentants des villes intéressées qui ont mentionné dans leur intervention à l'appui que ce service stimulerait la demande, puisque les hommes d'affaires ainsi que les touristes pourraient maintenant se permettre d'utiliser le transport aérien étant donné les tarifs très concurrentiels proposés par la requérante.

Le Comité note que la requérante dans sa réponse à l'intervention de Quebecair a fait savoir qu'elle n'avait aucune objection à ce qu'elle soit restreinte à l'exploitation du service aérien proposé à partir de l'aéroport de Montréal (Mirabel). Le Comité considère que le service proposé à partir de cet aéroport sera avantageux pour les gens de Laval et des Laurentides qui utilisent ou utiliseront le transport aérien pour leurs déplacements entre les points proposés, en plus d'être conforme à la politique visant à encourager des nouveaux services à l'aéroport de Mirabel. De plus, le service proposé par la requérante permettra d'offrir à la population de Saguenay/Bagotville, de Baie-Comeau et de Mont-Joli en particulier, un service aérien de rechange avec vols de correspondance à destination de Montréal qui s'ajoutera au service actuellement offert par Quebecair. La venue de services aériens plus concurrentiels, offrant des vols plus fréquents et une tarification plus énergique profitera au public voyageur et stimulera la demande en plus d'être conforme à la politique actuelle visant à encourager la concurrence dans le Sud du Canada.

Comme il est indiqué dans la *décision n° 9532*, le Comité est d'avis que l'arrivée de nouveaux transporteurs aériens dans des marchés comme ceux que nous avons examinés ici, offre au public voyageur des avantages qui dépassent de beaucoup les inconvénients auxquels pourraient avoir à faire face les transporteurs aériens déjà en place. Le Comité accueille favorablement, en particulier, deux aspects de la requête. Le premier est l'intention de la requérante de générer une demande nouvelle pour le transport aérien par l'introduction de tarifs qui devraient être attrayants pour les voyageurs qui n'utilisent pas présentement le transport aérien mais qui au lieu utilisent le transport de surface. Le second aspect est la proposition de la requérante d'exploiter les services proposés en provenance et à destination de l'aéroport de Mirabel. Les

cities concerned, who mentioned in their interventions in support that the proposed service would stimulate considerable demand because businessmen as well as tourists could now use air transport, given the competitive tariffs offered by the applicant.

The Committee notes that the applicant in its response to the intervention by Quebecair submitted that it had no objection to being restricted to operating the proposed air service from Montreal (Mirabel Airport). The Committee considers that the proposed service from Montreal (Mirabel Airport) will be advantageous to the people of Laval and the Laurentians who utilize or will utilize air transport for their travels between the proposed points as well as being in conformity with the policy to encourage new services at Mirabel Airport. As well, the services proposed would offer to the people of Saguenay/Bagotville, Baie-Comeau and Mont-Joli in particular, the opportunity of alternative air connections to Montreal with services currently provided. The introduction of more competitive air service, with a greater frequency as well as an attractive tariff structure, will be to the advantage of the travelling public, is likely to stimulate demand, and will be in conformity with government policy to allow greater opportunity for competition in Southern Canada.

As stated in *Decision No. 9532*, it is the view of the Committee that in markets like the ones described, the introduction of new air carriers benefits the travelling public to an extent that outweighs the possible ill effects on the air carriers already established there. The Committee welcomes in particular two aspects of the application. The first is the applicant's intention to generate new demand for air transportation by introducing fares that should be attractive to travellers who do not use air transportation but use surface transportation instead. The second is the proposal to operate from and to Mirabel Airport. The applicant's services will be most convenient for passengers going on or returning from international journeys. Such passengers will have easier access to the many promotional fares available from Mirabel. In a more general vein, the

services de la requérante seront plus convenables pour les passagers allant à l'étranger ou revenant de l'étranger. Ces passagers auront plus facilement accès aux tarifs promotionnels disponibles à partir de Mirabel. L'objectif que s'est fixé le gouvernement d'établir un réseau de services aériens efficaces et appropriés offerts aux plus bas taux possibles dans des marchés bien établis ne pourra être atteint que si l'on permet aux nouveaux requérants d'offrir leur service sur des routes où les forces du marché devraient vraisemblablement permettre aux utilisateurs de jouir d'un réseau de transport amélioré et plus abordable.

À la lumière de ce qui précède, le Comité estime que la requérante a prouvé qu'il existe une demande pour le service projeté, que le service projeté sera viable si les prévisions de la requérante se réalisent et que le transporteur est en mesure de l'assurer. Par conséquent, le Comité est d'avis que le service proposé par la requérante est requis par la commodité et les besoins présents et futurs du public. Comme la requérante l'a mentionné dans sa réplique à l'intervention de Quebecair, le service à Montréal est restreint à l'aéroport de Mirabel.

Est par la présente agréée la requête déposée par National Express Aviation Ltd./Ltée en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), pour le transport de personnes, de marchandises et de courrier, afin de desservir Montréal (Mirabel), Québec, Saguenay/Bagotville, Mont-Joli et Baie-Comeau (Québec). Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

Le permis qui sera délivré conformément à la présente décision sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3 dans sa forme modifiée, ainsi qu'à la condition supplémentaire suivante:

government's objectives to establish a network of efficient and convenient air services at the lowest possible fares and rates in mature markets can be attained only by not denying new applicants access to routes where reliance on market forces is likely to produce improved and less expensive air transportation services.

In light of the foregoing, the Committee is of the opinion that the applicant has shown that there is a demand for the proposed service, that the proposed service will be viable at the level of activity forecast and that the carrier has the capability of providing the service proposed. Accordingly, the Committee is satisfied that the present and future public convenience and necessity require the granting of the application. As submitted by the applicant in its reply to Quebecair, service at Montreal is restricted to Mirabel Airport.

The application by National Express Aviation Ltd./Ltée for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to transport persons, goods and mail, serving the points Montreal (Mirabel), Quebec, Saguenay/Bagotville, Mont-Joli and Baie-Comeau, P.Q, using fixed wing aircraft in Group G, is hereby approved. A licence will issue to the applicant upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

The licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C., 1970, c. 3, as amended, and the following additional condition:

Dans la conduite de ses activités, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe de tout groupe décrit à l'alinéa 4(1)a) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, pourvu qu'elle se soit conformée aux exigences applicables de dépôt de tarifs et d'assurance-responsabilité établies dans ledit règlement ainsi qu'aux exigences de financement et de propriété du Comité des transports aériens.

The Licensee is authorized in its operations to use fixed wing aircraft in any Group described in paragraph 4(1)(a) of the *Air Carrier Regulations* subject to compliance with the applicable tariff filing and liability insurance requirements established by the *Air Carrier Regulations*, and the financial and ownership requirements as determined by the Air Transport Committee.

Requête présentée par Wardair Canada Inc. en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 1 (à horaire fixe) afin de desservir les points Toronto (Ontario), Vancouver (Colombie-Britannique), Calgary et Edmonton (Alberta), et Halifax (Nouvelle-Écosse), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe H.

Répertorié: Wardair Canada Inc. (Re)

Comité des transports aériens: R. J. Orange et D. H. Chapman.

Décision n° : 9634
Date de la décision : le 20 mars 1986
Dossier n° : 2-W157-23

Transport aérien - Permis - Service aérien commercial de la classe 1 à horaire fixe - Intérêt public - Concurrence.

Wardair Canada Inc. a déposé auprès du Comité des transports aériens la présente demande en vue d'obtenir l'autorisation mentionnée à l'intitulé. Le Comité n'a reçu aucune intervention contraire à l'agrément de la requête.

Décision: *Le Comité a agréé la requête et a assujetti le permis à certaines conditions.*

Le Comité a jugé que le service proposé était et serait requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public. En effet, la structure tarifaire proposée bénéficierait au public voyageur. De plus, comme la requérante offrirait des taux économiques sans limitation, la concurrence augmenterait dans le Sud du Canada entraînant une baisse générale des tarifs aériens. Par ailleurs, le Comité a conclu qu'il s'agissait d'une service viable et que la requérante pouvait en assumer la responsabilité.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 4(1)a), 20(1).

DÉCISION

Wardair Canada Inc. a demandé au Comité des transports aériens l'autorisation énoncée

Application by Wardair Canada Inc. for authority to operate a Class 1 Scheduled commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Vancouver, British Columbia, Calgary and Edmonton, Alberta, and Halifax, Nova Scotia, using fixed wing aircraft in Group H.

Indexed as: Wardair Canada Inc. (Re)

Air Transport Committee: R.J. Orange and D. H. Chapman.

Decision No.: 9634
Date of Decision: March 20, 1986
File No.: 2-W157-23

Air Transport - Licence - Class 1 Scheduled commercial air service - Public interest - Competition.

Wardair Canada Inc. applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the authority set out in the title. The Committee received no interventions opposing the granting of the application.

Decision: *The application was approved and a licence was issued subject to some conditions.*

The Committee held that the proposed service was and would be required by the present and future public convenience and necessity. The air travellers were to benefit from the new tariff structure proposed. Moreover, the applicant's offer of unrestricted economy fares would increase competition in Southern Canada and lead to lower air fares in conformity with the government's expectations. In addition, the Committee found that the proposed service was viable and that the applicant had the capability of providing the said service.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 4(1)(a), 20(1).

DECISION

Wardair Canada Inc. has applied to the Air Transport Committee for the authority set out in

dans l'intitulé. La requête, reçue le 10 décembre 1985, était prête à être traitée à compter de cette même date.

Avis de la requête a été publié le 31 décembre 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité n'a reçu aucune intervention contraire à l'agrément de la requête.

Deux interventions à l'appui de la requête ont été déposées auprès du Comité. La clôture des débats a eu lieu le 31 janvier 1986.

Le Comité a étudié la requête, les documents à l'appui de celle-ci et note qu'il n'y a eu aucune opposition à l'agrément de la requête.

Le Comité est d'avis que la requérante a démontré qu'il existe une demande pour le service proposé, comme en témoigne l'exploitation de ses vols d'affrètement avec réservation anticipée. Il est convaincu que les services aériens à horaire fixe entre les points proposés ne seront pas abandonnés et ne subiront pas de conséquences fâcheuses à cause de la venue d'un nouveau concurrent, car les marchés touchés sont bien établis et connaissent depuis quelques années une forte concurrence de la part des services d'affrètement. En fait, le Comité est d'avis que la nouvelle structure tarifaire proposée par la requérante sera à l'avantage des voyageurs. En outre, comme la requérante se propose d'offrir des taux économiques sans limitation qui seront inférieurs d'un tiers aux taux généralement en vigueur, la requête est conforme aux attentes du gouvernement selon lesquelles une plus forte concurrence dans le Sud du Canada entraînera une baisse des tarifs aériens.

De plus le Comité est d'avis que le service proposé sera viable en tant que service à horaire fixe à l'année bien que la requérante compte diminuer la fréquence de ses services lorsque la demande sera plus faible. Le Comité estime également que la requérante est en mesure d'assurer le service proposé.

En conséquence, le Comité est convaincu que le service aérien commercial projeté est et sera requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public.

the title. The application was received ready for processing on December 10, 1985.

Notice of the application was published on December 31, 1985 in the newspapers of the areas concerned and copies of the notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the notice, no interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee.

Two interventions in support of the application were filed with the Committee. Pleadings closed January 31, 1986.

The Committee has considered the application and the material in support thereof and notes that the application is unopposed.

The Committee is of the opinion that the applicant has demonstrated, through the operation of advance booking charters, that there is a demand for the proposed service. The Committee is convinced that scheduled air services between the points applied for will not be discontinued or suffer disproportionately as a consequence of the entry of a new competitor for scheduled traffic, for the scheduled air travel markets affected are mature and have been exposed for some years to vigorous competition by charters. Indeed, the Committee is of the view that the new tariff structure proposed by the applicant will be to the benefit of air travellers and, as it is the intention of the applicant to offer unrestricted economy fares one-third below the level of applicable similar fares, the applicant's proposal is in line with the government's expectations that increased competition in Southern Canada will lead to lower air fares.

Moreover, the Committee is of the view that the proposed service will be viable as a stable year-round scheduled air service, albeit the applicant intends to decrease frequencies in periods of low demand. As well, the Committee finds that the applicant has the capability of providing the service proposed.

Accordingly, the Committee is satisfied that the proposed commercial air service is and will be required by the present and future public convenience and necessity.

Est par la présente agréée la requête présentée par Wardair Canada Inc. en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 1 (à horaire fixe) afin de desservir les points Toronto (Ontario), Vancouver (Colombie Britannique), Calgary et Edmonton (Alberta), et Halifax (Nouvelle-Écosse), au moyen d'aeronefs à voilure fixe du groupe H. Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

Le permis qui sera délivré conformément à la présente décision sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée et à la condition supplémentaire suivante:

> Dans la conduite de ses activités, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe de tout groupe décrit à l'alinéa 4(1)a) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, pourvu qu'elle se soit conformée aux exigences applicables de dépôt de tarif et d'assurance-responsabilité établies dans ledit *Règlement* ainsi qu'aux exigences de financement et de propriété du Comité des transports aériens.

The application by Wardair Canada Inc. for authority to operate a Class 1 Scheduled commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Vancouver, British Columbia, Calgary and Edmonton, Alberta, and Halifax, Nova Scotia, using fixed wing aircraft in Group H, is hereby approved. A licence will issue upon compliance by the applicant with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

The licence to issue pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended and the following additional condition:

> The Licensee is authorized in its operations to use fixed wing aircraft in any Group described in paragraph 4(1)(a) of the *Air Carrier Regulations* subject to compliance with the applicable tariff filing and liability insurance requirements established by the *Air Carrier Regulations*, and the financial and ownership requirements as determined by the Air Transport Committee.

Avis par Canadian Pacific Air Lines, Limited (Lignes Aériennes Canadien Pacifique, Limitée) d'un projet d'acquisition d'une participation dans Nordair Inc. et du changement de contrôle subséquent de Nordair Inc.

Répertorié: Lignes Aériennes Canadien Pacifique, Ltée (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n° : 9669
Date de la décision : le 4 avril 1986
Dossier n° : 2-N38

Transport aérien - Acquisition de participation - Changement de contrôle - Concurrence - Intérêt public - Divulgation de renseignements - Audience publique - Compétence.

Conformément aux dispositions statutaires pertinentes, Lignes Aériennes Canadien Pacifique, Limitée (ci-après C.P.A.L.) a déposé auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) l'avis du projet énoncé à l'intitulé. Quebecair et l'Association canadienne des pilotes de lignes (ci-après A.C.P.L.) ont déposé des oppositions à l'opération projetée. C.P.A.L. a répondu aux oppositions.

La question principale à considérer visait à déterminer si le projet d'acquisition d'une participation dans Nordair par C.P.A.L. et le changement de contrôle subséquent de Nordair restreindraient indûment la concurrence ou porteraient autrement préjudice à l'intérêt public aux termes de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports *et conformément à la politique aérienne actuelle du gouvernement en matière de transport aérien.*

Décision: *Le Comité n'a pas refusé le projet d'acquisition de participation et de changement de contrôle.*

Avant d'aborder la question principale, le Comité s'est penché sur deux demandes formulées par Quebecair.

En ce qui concerne la première, le Comité l'a rejetée. Il a précisé qu'il n'était pas obligé de tenir une audience publique lorsqu'il menait une enquête faite en vertu de l'alinéa 27(4)a)de la Loi

Notice of proposal by Canadian Pacific Air Lines, Limited for the acquisition of an interest in Nordair Inc. and the subsequent change of control of Nordair Inc.

Indexed as: Canadian Pacific Air Lines, Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 9669
Date of Decision: April 4, 1986
File No.: 2-N38

Air transport - Acquisition of interest - Change of control - Competition - Public interest - Disclosure of information - Public hearing - Jurisdiction.

Pursuant to the relevant statutory provisions, a notice of the proposal set out in the title was filed with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) by Canadian Pacific Air Lines, Limited (hereinafter C.P.A.L.). Objections to the proposed transaction were filed by Quebecair and the Canadian Air Line Pilots Association (hereinafter C.A.L.P.A.) C.P.A.L. replied to the objections.

The main issue to be determined was whether or not the proposed acquisition of an interest in Nordair Inc. and the subsequent change of control of Nordair Inc. would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest pursuant to the provisions of section 27 of the National Transportation Act *and in conformity with the declared government air transportation policy.*

Decision: *The acquisition of interest and change of control were not disallowed.*

Before addressing the main issue, the Committee considered two requests made by Quebecair.

The first Quebecair request was denied. The Committee stressed that it was under no statutory duty to hold a public hearing during the course of an investigation made under paragraph 27(4)(a)

nationale sur les transports. *À l'appui de cette affirmation, le Comité a rappelé les propos de la Cour d'appel fédérale dans* Syndicat international des marins canadiens c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Ltée c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, *[1976] C.C.T. 90, confirmant le pouvoir discrétionnaire de la Commission canadienne des transports (ci-après Commission) à cet égard.*

Quant à la deuxième demande déposée en vertu de l'article 29 des Règles générales de la Commission canadienne des transports, *le Comité l'a aussi rejetée. Il a fait remarquer que la majorité des documents demandés avaient été déposés par C.P.A.L. à titre confidentiel et que le reste des renseignements précis demandés n'influeraient pas sur l'issu du présent litige. De plus, il a conclu n'avoir aucune obligation statutaire l'enjoignant de mettre à la disposition de Quebecair les renseignements réclamés. En effet, dans l'affaire susmentionnée, le juge Pratte a précisé que l'article 27(3) offrait uniquement le droit de s'opposer auprès de la Commission à un projet d'acquisition mais ne conférait aucunement à l'opposant le droit à un débat contradictoire visant à déterminer la validité de l'opposition.*

Pour ce qui est de la question principale, le Comité a statué que les résultats de l'enquête ne lui permettaient pas de conclure que l'opération projetée restreindrait indûment la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public. Le Comité a précisé qu'aux termes de l'article 27 de la Loi, *il devait décider si effectivement l'opération projetée aurait de telles conséquences, élimination faite de tout doute à cet égard. D'une part, il a constaté qu'aucune des allégations portées par A.C.P.L. ne correspondait à la notion de l'intérêt public au sens de l'article 27 de la* Loi, *à savoir ce qui touche l'intérêt du grand public et non seulement celui des transporteurs intéressés. En effet, tous les arguments visaient le bien-être des employés relativement aux relations de travail et de telles questions ne relevaient aucunement de la compétence du Comité. D'autre part, le Comité a souligné que les réseaux de C.P.A.L. et de Nordair étaient complémentaires et non concurrentiels. De plus, il a noté que l'acquisition projetée permettra à C.P.A.L. de livrer une concurrence accrue sur les marchés*

of the National Transportation Act. *In support of its position, the Committee referred to the case of* Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway Company, *[1976] C.T.C. 90, where the Federal Court of Appeal indicated that the Canadian Transport Commission (hereinafter Commission) had discretion in the matter.*

The second Quebecair request, filed pursuant to section 29 of the Canadian Transport Commission General Rules *was also denied. The Committee noted that most of the material requested had been submitted by C.P.A.L. on a confidential basis and that the rest of the specific information requested was not relevant to the issue of the current matter. The Committee further noted that it was under no statutory duty to disclose the material requested to Quebecair. In the aforementioned case, Pratte J. did stress that section 27(3) of the* Act *gave an objector the sole right to object to the Commission but conferred no right to participate in a trial for the purpose of determining the validity of the objection.*

With regard to the main issue, the Committee held that, based on its investigation, the subject acquisition would not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The Committee indicated that under section 27 of the Act *it must reach a decision not merely as to whether either of these consequences may flow from the acquisition but whether they will flow from the acqusition. On the one hand, the Committee noted that none of the allegations made by C.A.L.P.A. were related to the public interest, as understood under section 27 of the* Act. *This provision referred to the public interest of the air carrier industry as a whole and not only of the carriers which were immediately involved. In the case at hand, all arguments dealt with the welfare of the employees of both C.P.A.L. and Nordair as it related to labour relations issues. Such issues do not come within the Committee's jurisdiction. On the other hand, the Committee indicated that the networks of C.P.A.L. and Nordair were mainly complementary and not competitive. Further, the Committee noted that*

visés et d'élargir ses services sur ces routes qui seront à l'avantage du public en général.

the proposed transaction would enhance C.P.A.L.'s competitive ability and expand services on existing routes now served by C.P.A.L. and Nordair, to the overall public benefit.

Jurisprudence citée

Syndicat international des marins canadiens c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Ltée c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [1976] C.C.T. 90.

Cases referred to

Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company and *Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway Company*, [1976] C.T.C. 90.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 5539, datée du 28 juillet 1978.

Décision du C.T.A. n° 8512, datée du 28 novembre 1984.

Decision and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 5539, dated July 28, 1978.

A.T.C. Decision No. 8512, dated November 28, 1984.

Lois citées

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23.

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 27, 27(3), 27(4)a).

Statutes referred to

Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 27, 27(3), 27(4)(a).

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 22.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 22.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142 mod. par DORS/83-448, règle 29.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142 as am. by SOR/83-448, rule 29.

DÉCISION

Conformément aux articles 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, et 27 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, dans leur version la plus récente, le Comité a été avisé que Canadian Pacific Air Lines, Limited (Lignes Aériennes Canadien Pacifique, Limitée) (ci-après C.P.A.L.) se propose d'effectuer une opération dont le but est, ou dont résulterait le changement de contrôle de Nordair Inc. (ci-après Nordair). L'avis, prêt à être traité, a été reçu le 4 décembre 1985.

Avis du changement de contrôle proposé a été publié le 7 janvier 1986 dans les journaux des

DECISION

Pursuant to section 22 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, and section 27 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, the Committee has received notice that Canadian Pacific Air Lines, Limited (hereinafter C.P.A.L.) proposes to enter into a transaction which is intended to or would result in a change of control of Nordair Inc. (hereinafter Nordair). The Notice was received ready for processing on December 4, 1985.

Notice of the proposed change of control was published on January 7, 1986 in the newspapers

régions visées et signifié au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Le 31 janvier 1986, Quebecair a demandé une prolongation du délai pour déposer une opposition et le Comité lui a accordé jusqu'au 12 février 1986 pour le faire. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des oppositions à ce changement de contrôle de la part de Quebecair et de l'Association canadienne des pilotes de lignes (ci-après ACPL). C.P.A.L. a répliqué aux oppositions. La clôture des débats a eu lieu le 25 mars 1986.

Avant d'aborder la question de savoir si l'acquisition et le transfert de contrôle projetés restreindront indûment la concurrence ou porteront autrement préjudice à l'intérêt public, le Comité doit d'abord étudier deux demandes que lui a présentées Quebecair au cours de son enquête.

Dans son opposition au projet d'acquisition, Quebecair demande au Comité de tenir une audience publique dans le cadre de l'enquête qu'il mène en vertu de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*. La compagnie réitère cette demande dans une lettre datée du 11 mars 1986 dans laquelle elle refuse de renoncer à son droit à l'audience publique que le Comité a, à ce qu'elle prétend, l'obligation de tenir dans le cadre de l'enquête qu'il lui faut mener aux termes de l'alinéa 27(4)a) de la *Loi nationale sur les transports*.

L'interprétation à donner à l'alinéa 27(4)a) de la *Loi nationale sur les transports* est clairement expliquée par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Le Syndicat international des marins canadiens c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* et *Canadien Pacifique Ltée c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1976] C.C.T. 90. Dans ce jugement, le juge Le Dain se prononce comme suit au sujet du devoir statutaire de la Commission de faire enquête à la suite du dépôt d'une objection:

> Il est clair que la Commission a le pouvoir discrétionnaire de déterminer, dans chaque cas, le type d'enquête qu'elle va mener et de décider de tenir ou non une audition publique...

of the areas concerned, and copies of the Notice were sent to the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act*, selected air carriers and others believed to be interested. On January 31, 1986, Quebecair requested an extension of time to file a representation and the Committee granted it until February 12, 1986 to do so. Pursuant to the notice, objections to the proposed change of control were filed with the Committee by Quebecair and the Canadian Air Line Pilots Association (hereinafter C.A.L.P.A.). C.P.A.L. replied to the objections. Pleadings closed on March 25, 1986.

Before addressing the issue of whether or not the proposed acquisition and change of control will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest, the Committee must first consider two requests made by Quebecair during the course of the Committee's investigation.

First, in its objection to the subject acquisition, Quebecair requested the Committee to hold a public hearing in the course of its investigation made pursuant to section 27 of the *National Transportation Act*. This request was reiterated by letter dated March 11, 1986, whereby Quebecair stated that it was not prepared to waive its right to the public hearing that the Committee had allegedly the obligation to hold in the course of the investigation it had to make under paragraph 27(4)(a) of the *National Transportation Act*.

The interpretation to be given to paragraph 27(4)(a) of the *National Transportation Act* has been set out very clearly by the Federal Court of Appeal in the decision it has rendered in the case *Seafarers International Union of Canada v. Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited v. Canadian National Railway Company*, [1976] C.T.C. 90. Le Dain J. stated with respect to the statutory duty of the Commission to make an investigation once an objection is made:

> The Commission clearly has discretion as to the kind of investigation it will make in a particular case and whether it will hold any public hearing at all.

Pour sa part, le juge suppléant Hyde confirme ainsi cette interprétation:

> Il est evident que la Commission n'est pas obligée de tenir une audition publique à moins qu'elle ne l'estime nécessaire pour mener une enquête suffisante pour décider si elle reconnaîtra ou non l'acquisition.

Le Comité a donc étudié la demande de Quebecair visant la tenue d'une audience publique ainsi que la réponse du 20 mars de C.P.A.L., en tenant compte de cette interprétation de l'alinéa 27(4)a) de la *Loi nationale sur les transports*. Il en est arrivé à la conclusion que, pour mener une enquête en bonne et due forme au sujet de cette affaire, il n'était pas nécessaire de tenir une audience publique, pas plus qu'il ne le fallait pour enquêter sur l'opération projetée par Nordair et Quebecair. Le Comité a donc décidé de ne pas tenir une audience publique dans le Cadre de son enquête et, conséquemment, de rejeter la demande de Quebecair à cet égard.

Par ailleurs, le 11 mars 1986, Quebecair a déposé, en vertu de l'article 29 des *Régles générales de la Commission canadienne des transports*, une requête dans laquelle elle exigeait que des renseignements détaillés et des documents précisés dans ladite requête lui soient fournis, que la procédure soit suspendue jusqu'à ce que ces renseignements aient été déposés auprès de la Commission ou que cette dernière soit satisfaite des réponses reçues, et que soit rendue une ordonnance prescrivant que ces renseignements soient mis à la disposition de Quebecair. La requête en vue de suspendre la procédure est par la présente rejetée.

Après étude de l'information demandée par Quebecair, le Comité a conclu que la plupart des renseignements avaient déjà été soumis par C.P.A.L. à titre confidentiel et que le reste de l'information demandée qui ne se trouve pas au dossier n'influerait aucunement sur la décision quant à savoir si l'acquisition en question restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Pour ce qui est de la demande voulant que le Comité rende une ordonnance prescrivant que les renseignements, les détails et les documents

Further, Hyde D.J. confirmed this interpretation by saying:

> It is clear that the Commission is not required to hold any public hearing except where it may consider one necessary to make an investigation sufficient to enable it to reach its opinion on whether to disallow or not.

As such, the Committee has considered the request for the holding of a public hearing made by Quebecair, and C.P.A.L.'s March 20 answer, in light of this interpretation of paragraph 27(4)(a) of the *National Transportation Act*. The Committee came to the conclusion that a proper investigation of the present matter would not require the holding of a public hearing anymore than such a hearing was required to properly investigate the proposed transaction which involved Nordair and Quebecair. Accordingly, the Committee decided not to hold a public hearing during the course of its investigation and denied Quebecair's request made in this respect.

Second, again on March 11, 1986, Quebecair filed an application pursuant to section 29 of the *Canadian Transport Commission General Rules* whereby it requested particular information and documents identified in the said application, a stay of the proceedings until this material would have been filed with the Commission or the latter would have been satisfied with the response received, as well as an order that the material in question be made available to Quebecair. The request for a stay is hereby denied.

The Committee considered the material requested by Quebecair and came to the conclusion that most of it had already been submitted by C.P.A.L. on a confidential basis and that the rest of the material requested, which was not already on file, was not relevant to determine if the acquisition in question will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

As for the request for an order of the Committee that the information, particulars or documents already with the Committee be made

déjà déposés soient mis à la disposition de Quebecair, le Comité s'est de nouveau reporté à l'affaire *Le Syndicat international des marins canadiens* citée plus haut. Dans ce jugement, le juge Pratte affirme ce qui suit:

> Aux termes de l'article 27(3), le seul droit d'une personne visée par un projet d'acquisition est de s'y opposer auprès de la Commission.

Il ajoute ensuite:

> ...cet article ne confère pas à l'opposant le droit à un débat contradictoire en vue de déterminer la validité de l'opposition. Je dois ajouter que je ne vois rien dans cette législation qui soit injuste ou contraire à la justice naturelle.

En tenant compte de ce qui précède, le Comité a étudié la requête de Quebecair, la réponse du 20 mars 1986 de C.P.A.L. ainsi que la réplique de la requérante datée du 24 mars 1986. Il estime n'avoir aucun devoir de mettre à la disposition de Quebecair les renseignements sur lesquels se fonde sa décision. Par conséquent, le Comité a rejeté la requête déposée par Quebecair en vertu de l'article 29 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*. En outre, pour les mêmes motifs, le Comité a rejeté une demande analogue faite par l'ACPL au paragraphe 15 de son objection.

Le Comité a ensuite étudié les résultats de son enquête pour décider si le projet d'acquisition en cause restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt pubic.

Il a tout d'abord examiné l'opposition déposé par l'ACPL et la réplique y afférente présentée par C.P.A.L.

Dans son opposition, l'ACPL fait valoir que le projet d'acquisition et de transfert de contrôle restreindra indûment la concurrence et portera autrement préjudice à l'intérêt public, car le non-refus de cette opération compromettrait le bien-être des employés de C.P.A.L. et de Nordair. Elle avance également que l'acquisition projetée réduira le niveau d'emploi et qu'elle pourrait même empêcher la concrétisation des attentes justifiables des employés, que ce soit sur le plan de l'avancement professionnel

available to Quebecair, the Committee again referred itself to the case of *Seafarers International Union of Canada* mentioned hereinabove. Pratte J. stated therein that:

> Under section 27(3), the sole right of a person who is to be affected by a proposed acquisition is to object to the Commission.

Further on, he added:

> (...) that section does not give an objector the right to participate in a trial for the purpose of determining the validity of the objection. I must add that I do not see in this legislative scheme anything that I consider unfair or contrary to natural justice.

Based on this, the Committee considered Quebecair's application, the answer filed by C.P.A.L., dated March 20, 1986, as well as the applicant's reply dated March 24, 1986, and was of the opinion that it had no duty to disclose the material which would form the basis of its decision to Quebecair and, accordingly, Quebecair's application pursuant to section 29 of the *Canadian Transport Commission General Rules* was also denied. For the same reasons the Committee also denied a similar request for disclosure made by C.A.L.P.A. in paragraph 15 of its objection.

The Committee then proceeded to determine if, based on its investigation, the subject acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

The Committee first considered the objection filed by C.A.L.P.A. as well as the reply made thereto by C.P.A.L.

The thrust of C.A.L.P.A's objection is that the proposed acquisition and change of control will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest, as non-disallowance thereof would be prejudicial to the welfare of the employees of both C.P.A.L. and Nordair. This proposed acquisition, it is alleged, will reduce employment, may prevent the fulfilment of the justifiable expectations of the employees for career progression and seniority and may create potential conflict between

ou de l'ancienneté. Qui plus est, cette opération pourrait créer des conflits entre les divers groupes d'employés et aussi entre employés et employeurs. L'ACPL avance en outre que les problèmes d'ordre juridique et autres qui découlent de la fusion de groupes d'employés et du transfert de fonctions sont susceptibles de créer des perturbations chez les employés.

groups of employees and between the employees and the employers. Further, C.A.L.P.A. argues that jurisdictional and other problems resulting from mergers of employee groups and transfers of work create potential labour disruptions.

Dans sa *décision n° 5539* du 28 juillet 1978, le Comité explique en des termes clairs et précis qu'il faut être sûr, et non seulement douter, qu'une opération restreindra la concurrence ou portera préjudice à l'intérêt public, comme il est prévu à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*. Le Comité précise ainsi son allégation:

> Le Comité doit en arriver à une décision; c'est-à-dire qu'il doit décider si à son avis cette acquisition restreindra indûment la concurrence ou sera préjudiciable à l'intérêt public. La question qui doit être tranchée n'est pas de savoir si cette acquisition est susceptible d'entraîner ces conséquences mais de déterminer si, de l'avis du Comité, de telles conséquences vont effectivement résulter de l'acquisition. Celle-ci va-t-elle restreindre indûment la concurrence? Portera-t-elle autrement préjudice à l'intérêt public?

The Committee, in its *Decision No. 5539*, dated July 28, 1978, stated, in no uncertain terms, that the restriction to competition or the prejudice to the public interest contemplated under section 27 of the *National Transportation Act* must be certain and not merely potential. More precisely, the Committee said:

> The Committee must reach a decision as to whether, in its opinion, this acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The question here is not whether either of these consequences may flow from the acquisition but whether, in the Committee's opinion, they will flow. Will it unduly restrict competition? Will it otherwise be prejudicial to the public interest?

Dans cette même décision, la Comité explique clairement les termes "intérêt public" énoncés à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*:

> ...Le Comité, pour arriver à une décision, doit notamment étudier et comparer les conséquences de tous les choix ouverts, non seulement en ce qui concerne les transporteurs intéressés pour le moment, mais aussi en ce qui a trait à l'état et à l'évolution du transport aérien considéré globalement et en ce qui touche l'intérêt du grand public en matière de transport.

Further, the Committee in that same decision was also clear as to the meaning of the expression "public interest" found in section 27 of the *National Transportation Act*:

> (...) the Committee in coming to a decision, must *inter alia* weigh the possible impact of the various options, not only on the carriers immediately involved but on the health and direction of the air carrier industry as a whole, and in relation to the public interest with respect to transportation.

Le Comité reprend d'ailleurs ces vues dans sa *décision n° 8512* du 28 novembre 1984, et il les confirme de nouveau dans la présente décision.

These views were reiterated by the Committee in its *Decision No. 8512*, dated November 28, 1984, and the Committee hereby, once again, confirms these views.

Étant donné ce qui précède, le Comité constate que l'opposition de l'ACPL se fonde en grande partie sur des conséquences susceptibles de découler du non-refus du projet d'acquisition

In view of the foregoing, the Committee noted that most of C.A.L.P.A.'s objection was based on events that could or may occur if the subject acquisition and change of control is not

et de transfert de contrôle ou sur des problèmes qui pourraient causer des perturbations chez les employés. L'ACPL avance qu'une chose est sûre et certaine: l'opération projetée réduira le niveau d'emploi des deux transporteurs visés et elle entrainera des déplacements considérables et de sérieuses perturbations parmi les employés restants. L'ACPL n'a cependant déposé ni preuve ni argument à l'appui de cette allégation.

Le Comité est également d'avis qu'aucune des allégations formulées par l'ACPL ne se rapporte à l'intérêt public, au sens de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*. En effet, tous ses arguments portent sur le préjudice que l'acquisition projetée pourrait causer aux membres de l'ACPL, notamment en ce qui a trait aux relations de travail.

Or, aucune question liée aux relations de travail ne relève de la compétence du C.T.A., aux termes de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*. Si jamais les craintes de l'ACPL se concrétisaient une fois le projet d'acquisition et de transfert de contrôle accompli, il reviendrait alors à l'ACPL de présenter ces questions devant un tribunal compétent en la matière.

Le Comité note que les réseaux aériens de C.P.A.L. et de Nordair ne se chevauchent pas, à l'exception des services à destination des grands centres tels Toronto, Montréal, Ottawa et Winnipeg. Sur les trois routes desservies par C.P.A.L. et Nordair (Toronto-Montréal, Toronto-Ottawa et Toronto-Winnipeg) des services de remplacement et des services concurrentiels sont offerts sur certaines routes par Air Canada ainsi que par d'autres transporteurs, tels PWA, Quebecair, Air Ontario et City Express. Le Comité est d'avis que si l'acquisition proposée devait entrainer le fusionnement des services de C.P.A.L. et de Nordair, il ne s'ensuivrait pas une restriction indue des possibilités d'offrir des services concurrentiels au public.

Le Comité a étudié l'allégation de Quebecair selon laquelle l'acquisition et le changement de contrôle projetés entraineraient la création d'un duopole sur le marché du transport aérien intérieur. D'après les données déposées au Centre des statistiques de l'aviation, les services intérieurs à taux unitaires de Nordair représentent 2,5 p. 100 du total des milles-passagers effectués au Canada en 1984 en comparaison avec la part d'Air Canada et celle de C.P.A.L. qui

disallowed, or on problems creating potential for labour disruption. The only effect that, C.A.L.P.A. alleges, the subject transaction will have for sure is that it will reduce employment at both carriers involved and result in serious dislocation and disruption for the remaining employees. However, no argument nor any evidence was submitted by C.A.L.P.A. in support of this allegation.

Further, the Committee was of the opinion that none of the allegations made by C.A.L.P.A. were related to the public interest, as understood under section 27 of the *National Transportation Act*. In fact, all of these arguments dealt with the prejudice that may be caused to the private interests of C.A.L.P.A. members as it relates to labour relations issues.

These issues do not come within the A.T.C.'s jurisdiction, pursuant to section 27 of the *National Transportation Act*. If C.A.L.P.A.'s concern does materialize once the acquisition and change of control are consummated, it will be up to C.A.L.P.A. to bring the matter before a forum dealing with such issues.

The Committee notes that route networks of C.P.A.L. and Nordair do not duplicate each other except in respect of services to the major metropolitan centers of Toronto, Montreal, Ottawa and Winnipeg. On the three routes served by both C.P.A.L. and Nordair (Toronto-Montreal, Toronto-Ottawa and Toronto-Winnipeg), alternative and competitive air services are offered by Air Canada as well as by other carriers on some of the routes, including PWA, Quebecair, Air Ontario and City Express. The Committee is of the view that if the proposed acquisition were to lead to a consolidation of C.P.A.L.'s and Nordair's services on these routes the result would not be an undue restriction of the competitive travel opportunities available to the public.

The Committee has considered the contention of Quebecair that the proposed acquisition and change of control will lead to the creation of a duopoly in the Canadian domestic air sector. On the basis of the carrier data filed with the Aviation Statistics Centre, Nordair's domestic unit toll operations represented 2.5% of total domestic revenue passenger miles in 1984 as compared with Air Canada's and C.P.A.L.'s shares of 60.4% and 21.0% respectively. The

s'établissaient à 60,4 p. 100 et 21 p. 100 respectivement. Le Comité considère que la part du marché de Nordair alliée à la part de C.P.A.L. n'aura pas de répercussions importantes sur la position relative de C.P.A.L. sur le marché canadien du transport aérien et ne nuira en rien à la concurrence.

Le Comité note qu'un grand nombre de lettres ont été reçues à l'appui du projet. Elles proviennent surtout de résidents, d'hommes d'affaires et de représentants locaux de Sault-Ste-Marie, Dryden, Windsor et Winnipeg, soit des collectivités présentement desservies par Nordair. Les tenants font valoir que l'intégration des réseaux de C.P.A.L. et de Nordair qui s'ensuivrait, alliée à l'amélioration des services et de la position concurrentielle de C.P.A.L., permettrait à cette dernière d'améliorer son service actuel en offrant des taux moins élevés et de meilleures correspondances.

Le Comité note que, dans sa réplique à Quebecair qui soutient que l'acquisition projetée inciterait Nordair à favoriser les services dans le Sud du Canada au détriment des services vers le Nord, C.P.A.L. a souligné que son réseau de services de longue date dans l'Ouest du Canada témoigne de son engagement à l'égard des services à destination du Nord et des régions isolées. En ce qui concerne les services de Nordair vers le Nord, C.P.A.L. fait valoir que ces services seront intégrés à ses propres services mais qu'aucun changement important se sera apporté au niveau du parc d'aéronefs, des installations, du personnel ou de la direction.

Le Comité est d'avis que l'acquisition proposée n'est pas contraire à la politique aérienne actuelle du gouvernement en matière de transport aérien puisque qu'elle accroîtra l'aptitude de C.P.A.L. à livrer concurrence, lui permettra d'élargir ses services sur les routes présentement desservies par C.P.A.L. et Nordair et facilitera l'établissement de nouveaux services aériens qui seront à l'avantage du public en général. Compte tenu de ce qui précède et du fait que les réseaux de C.P.A.L. et de Nordair sont complémentaires et non concurrentiels, le Comité est d'avis que l'acquisition projetée ne restreindra pas indûment la concurrence ni ne portera préjudice à l'intérêt public.

Committee considers that the combination of Nordair's market share with C.P.A.L.'s will not represent a significant change in C.P.A.L.'s relative position in the domestic air transportation market to the detriment of competition.

The Committee notes that a substantial number of letters were received in support of the proposal, mainly from residents, businessmen and local representatives of Sault Ste-Marie, Dryden, Windsor and Winnipeg, all communities currently served by Nordair. It is the general view of the supporters that the integration of C.P.A.L. and Nordair networks that would result, together with the operational efficiencies and strengthening of the competitive position that C.P.A.L. would be able to achieve, would lead to enhancements in its present service in the form of lower fares and improved connections.

The Committee notes that C.P.A.L., in its reply to Quebecair's statement that the proposed acquisition would lead to a denigration of Nordair's northern air services in favour of enhancing its services in southern Canada, made reference to its long-standing western Canada services network as indicative of its commitment with respect to services to northern and remote points. As regards Nordair's northern services, C.P.A.L. stated that these will be integrated with C.P.A.L. service but will continue to be operated without expected significant change in Nordair's present aircraft fleet, facilities, personnel or management.

It is the Committee's opinion that the proposed transaction is not contrary to declared government air transportation policy since it will enhance C.P.A.L.'s competitive ability and enable it to expand services on existing routes now served by C.P.A.L. and Nordair and as well facilitate the development of new air services to the overall public benefit. In view of this, and noting that the networks of C.P.A.L. and Nordair are mainly complementary and not competitive, it is the Committee's opinion that the proposed transaction will not unduly restrict competition nor otherwise be prejudicial to the public interest.

Par conséquent, ne sont pas refusés le projet d'acquisition d'une participation dans Nordair par C.P.A.L. et le changement de contrôle subséquent de Nordair.

Accordingly, the proposal by C.P.A.L. for the acquisition of an interest in Nordair and the subsequent change of control of Nordair, is not disallowed.

Requête présentée par Rigel Airways Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3638/84(C) en y ajoutant l'autorisation d'utiliser également des aéronefs à voilure fixe du groupe E.

Répertorié: Rigel Airways Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M.D. Armstrong.

Décision n°: 9765
Date de la décision: le 20 mai 1986
Dossier n°: 2-R324-1A

Transport aérien - Permis - Modification - Aéronef à voilure fixe du groupe E - Intérêt public.

Rigel Airways Ltd. a présenté une requête auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) en vue d'obtenir la modification énoncée dans l'intitulé. La requérante soutenait que le service proposé visant l'utilisation des aéronefs voilure fixe du groupe E éviterait a Panarctic de recourir aux appareils Hercules étrangers dans l'exécution de son programme d'exploration et de forage de puits de pétrole dans l'Arctique.

Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-après NWTA) a déposé une intervention contraire à l'agrément de la requête. Elle alléguait que le service proposé aurait des effets néfastes sur le service d'affrètement qu'elle effectuait annuellement pour Panasonic et qui ne requérait qu'un seul Hercules vu une diminution accrue de la demande pour cet appareil. La requérante a répondu à ladite intervention.

Le Comité devait donc déterminer dans quelle mesure le service proposé pourrait satisfaire non seulement les besoins particuliers de Panarctic et de ses partenaires mais aussi ceux de tous les utilisateurs des services aériens dans ces régions éloignées.

Décision: *Le Comité a rejeté la requête. Suite à la chute du prix mondial du pétrole, le Comité a noté une baisse des activités pétrolières dans l'Arctique entrainant une forte dimunition de la demande du Hercules. En outre, le Comité a constaté que l'agrément du service proposé réduirait d'un tiers le nombre total d'heures d'affrètement que NWTA effectuait annuellement pour Panarctic et risquerait ainsi de compromettre la disponibilité du seul Hercules canadien*

Application by Rigel Airways Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3638/84(C) by adding the authority to also operate fixed wing aircraft in Group E.

Indexed as: Rigel Airways Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: 9765
Date of Decision: May 20, 1986
File No.: 2-R324-1A

Air transport - Licence - Amendment - Fixed wing aircraft in Group E - Public interest.

Rigel Airways Ltd. filed an application with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the amendment set out in the title. The applicant submitted that the proposed service to operate fixed wing aircraft in Group E would eliminate Panarctic Oils Ltd. (hereinafter Panarctic) dependence on foreign-based Hercules aircraft needed for the purpose of exploration and oil-well drilling in the High Arctic.

Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA) filed an intervention opposing the granting of the application. NWTA claimed that the proposed service would have a negative impact on the annual charter flying service performed by NWTA for Panarctic. The applicant replied to the said intervention.

The Committee therefore had to consider the effect that the proposed service would have in terms of satisfying the specific needs not only of Panarctic and the members of the joint ventures formed by Panarctic but also of all users of air services in the High Arctic.

Decision: *Following the falling world price of oil, the Committee noted a substantial reduction in oil exploration and development in Canada's North, thereby reducing significantly the demand for Hercules aircraft. The Committee also noted that the aproval of the proposed service would account for the transfer of demand of one-third of the total annual Hercules charter flying performed by NWTA for Panarctic and would therefore jeopardize the continued availability of*

en service actuellement dans le Nord canadien capable de transporter le fret hors dimensions normales. Le Comité a donc conclu que la commodité et les besoins présents et futurs du public ne justifiaient pas la nécessité du service aérien proposé.

DÉCISION

Rigel Airways Ltd. a demandé au Comité des transports aériens la modification énoncée dans l'intitulé. La requête, reçue le 13 septembre 1985, était prête à être étudiée à compter de cette même date.

Aux termes du permis n° A.T.C. 3638/84(C), Rigel Airways Ltd. est autorisée à exploiter, à partir d'une base située à Rae Point (Territoires du Nord-Ouest) un service aérien commercial de la classe 4 (affrètement) au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe C. La titulaire est limitée au transport du personnel et des marchandises de Panarctic Oils Ltd. (ci-après Panarctic) et de ses partenaires dans des projets conjoints mis sur pied par Panarctic en vue d'activités d'exploration et de forage dans l'Arctique (les noms de ses partenaires dans lesdits projets conjoints devront être déposés auprès du Comité des transports aériens, dès la conclusion des diverses ententes).

Avis de la requête a été publié le 4 octobre 1985 dans le journal de la région visée et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Le 5 novembre 1985, Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-après NWTA) a demandé une prolongation du délai pour déposer une intervention et le Comité lui a accordé jusqu'au 13 novembre 1985 pour le faire. Par suite dudit avis, le Comité a reçu une intervention contraire à l'agrément de la requête de NWTA. La requérante a répondu à l'intervention.

Une intervention à l'appui de la requête a été déposée par Panarctic et une lettre d'appui était annexée à la requête. La clôture des débats a eu lieu le 26 novembre 1985.

Le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de répéter ou de résumer dans la présente décision chacun des arguments présentés dans ces documents. Il convient cependant de noter que toutes les plaidoiries font partie du dossier

the sole remaining domestic Hercules aircraft for transporting outsized cargo in the High Artic. Consequently, the Committee found that the proposed service was not required by the present and future public convenience and necessity.

DECISION

Rigel Airways Ltd. has applied to the Air Transport Committee for the amendment set out in the title. The application was received ready for processing on September 13, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 3638/84(C) Rigel Airways Ltd. is authorized to operate a Class 4 Charter commercial air service from a base at Rae Point, Northwest Territories, using fixed wing aircraft in Group C. The Licensee is restricted to the carriage of personnel and goods of Panarctic Oils Ltd. (hereinafter Panarctic) and the members of the joint ventures formed by Panarctic for the purpose of oil-well drilling in the High Arctic (the names of the members of the joint ventures to be filed with the Air Transport Committee upon conclusion of the various agreements).

Notice of the application was published on October 4, 1985 in the newspaper of the area concerned and copies of the Notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. On November 5, 1985 Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA) applied for an extension of time to file a representation, and the Committee granted it until November 13, 1985 to do so. Pursuant to the Notice, an intervention opposing the granting of the application was filed with the Committee by NWTA. The applicant replied to the intervention.

An intervention in support of the application was filed by Panarctic and one letter of support was submitted with the application. Pleadings closed on November 26, 1985.

The Committee is of the opinion that it is not necessary to reproduce or to summarize in this decision each of the arguments presented in the documents referred to above. However, it should be noted that the pleadings form part of the

public et que par conséquent elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque le désire. Des copies peuvent aussi être envoyées à ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

Le Comité a étudié la requête, les documents à l'appui et l'intervention précitée.

Le Comité constate que dans sa requête, la requérante cherche principalement à desservir Panarctic qui a dit avoir besoin d'un service exclusif du groupe E pour pouvoir poursuivre son programme d'exploration en région reculée et cesser de recourir constamment à des aéronefs étrangers pour le transport de charges lourdes. À cet égard, Panarctic fait valoir dans son intervention à l'appui de la requête qu'elle a besoin de plus d'un Hercules pendant la saison de pointe, l'hiver, mais qu'un seul aéronef de ce type est disponible depuis le milieu de 1984. À l'hiver 1984-1985, elle a dû en réserver un deuxième de l'Afrique du Sud, à un coût considérable. Elle ajoute que le service proposé devrait lui permettre de cesser de dépendre des aéronefs basés à l'étranger et, sur le plan économique, faciliter son projet d'exploration et de développement dans l'archipel Arctique.

Exploité selon la condition n° 3 du permis n° A.T.C. 3638/84(C), le service proposé du groupe E desservirait uniquement Panarctic et les membres de ses entreprises en participation dans l'exécution de leurs projets d'exploration et de forage de puits de pétrole dans l'Arctique. Dans sa requête, la requérante note que Panarctic n'utilise aucun aéronef du groupe E dans l'Arctique depuis plusieurs années. Le Comité reconnaît que ces facteurs viennent atténuer les effets néfastes que pourrait avoir le service proposé sur les autres services aériens, mais il remarque que la requérante admet qu'une fois son service du groupe E autorisé, Panarctic réduirait sa demande d'aéronefs Hercules du groupe G pour utiliser le Convair 640 du groupe E qu'elle propose. Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, NWTA soutient que ce détournement représenterait une perte de 300 heures de vol payantes, soit un tiers environ du nombre total d'heures d'affrètement qu'elle effectue pour Panarctic chaque année. La requérante ne conteste pas cette affirmation dans sa réplique.

public files and may be consulted in the Committee offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided by the Secretary of the Committee on request.

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the intervention referred to.

The Committee notes that a major reason for this application is a stated requirement by Panarctic for a dedicated Group E service to maintain its frontier exploration program and to alleviate its reliance on foreign aircraft to supplement heavy lift requirements. In this regard, Panarctic, in its intervention in support, submits that it requires more than one Hercules aircraft during the peak winter season, but since mid-1984 only one Hercules aircraft has been available; it was necessary to secure a second Hercules at considerable cost from South Africa in the 1984-1985 winter season; and the proposed service can be expected to eliminate dependence on foreign-based aircraft and to economically facilitate its Arctic island exploration and development activity.

The Committee notes that the proposed Group E service, pursuant to Condition No. 3 of Licence No. A.T.C. 3638/84(C), would serve only demands of Panarctic and the members of joint ventures formed by Panarctic for the purpose of exploration and oil-well drilling in the High Arctic, and that the applicant notes that Panarctic has not made use of any Group E aircraft in its Arctic operations for several years. The Committee recognizes that these factors serve to limit the potential negative impact that the proposed service would have on other air services. Nonetheless, the Committee notes that the applicant acknowledges that approval of the proposed Group E service would result in a shift of some of Panarctic's demand for Group G Hercules aircraft to the proposed Convair 640 Group E aircraft. In its opposing intervention NWTA claims that this transfer of demand would account for 300 revenue hours, representing approximately one-third of the total annual Hercules charter flying performed by NWTA for Panarctic. This claim is not disputed by the applicant in its reply.

Dans l'étude de cette requête, le Comité a dû se demander dans quelle mesure le service proposé pourrait satisfaire non seulement les besoins particuliers de Panarctic et des compagnies qui y sont liées en participation, mais aussi ceux de tous les utilisateurs de services aériens de l'Arctique. Il croit que la chute du prix mondial du pétrole entraînera probablement une sérieuse réduction des activités d'exploration pétrolière dans le Nord canadien, d'où la possibilité de la baisse de la demande pour le Hercules, non seulement de la part de Panarctic, mais de tous les utilisateurs de l'industrie pétrolière. Aussi, le détournement de 300 heures de vol payantes du Hercules pourrait-il représenter une perte sérieuse de la capacité actuelle de cet aéronef, d'autant plus que la demande d'autres sources s'annonce aussi moins prometteuse. Le Comité constate que le Hercules occupe une place particulièrement importante dans l'industrie extractive, notamment pour le transport du fret hors dimensions normales, et que le nombre de Hercules dans l'Arctique a diminué, si bien qu'il n'en reste plus qu'un seul aujourd'hui. Si, par suite de la réduction éventuelle de la demande, l'exploitation de cet unique Hercules devient inéconomique au point que NWTA décide de le retirer du marché, tous les utilisateurs de ce type d'aéronef, y compris Panarctic, souffriraient de la perte du seul aéronef canadien capable de transporter le fret hors dimensions normales. En fait, l'exploitation du service proposé risque d'augmenter, au lieu de réduire, la sujétion aux aéronefs Hercules étrangers, situation que Panarctic essaie justement d'éviter.

Après avoir étudié tous les facteurs, le Comité estime qu'étant donné la chute importante prévue des activités d'exploration pétrolière et, conséquemment, de la demande du Hercules, l'agrément du service proposé ne ferait qu'amenuiser davantage cette demande déjà affaiblie, compromettant ainsi la disponibilité permanente du seul Hercules canadien dans l'Arctique. Le Comité en conclut donc que la commodité et les besoins présents et futurs du public ne justifient pas la nécessité du service aérien commercial d'affrètement de la classe 4 que la requérante se propose d'exploiter au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E.

In its deliberations on the application, the Committee has had to give consideration to the effect that approval would have not only in terms of satisfying the specific needs of Panarctic and companies associated with Panarctic through joint ventures but also in terms of the impact of approval on the ability of all users of air services in the High Arctic to have their needs adequately satisfied. It is the Committee's opinion that in the context of the falling world price of oil, it can be expected that there will be a substantial reduction in oil exploration and development in Canada's North, thereby raising the prospect of reduced demand for Hercules aircraft, not only from Panarctic, but from all users involved in the oil industry. In this context the diversion of 300 revenue hours from the current Hercules demand in the face of dwindling prospects of demand from other sources could represent a significant loss of utilization of present Hercules capacity. The Committee notes that the Hercules aircraft occupies a position of special importance to the resource industry in filling an important need for the transportation of outsized cargo and that the number of this type of aircraft available in the High Arctic has declined to the current level of one. In the light of the expected reduction in overall demand, should it become uneconomical for NWTA to operate this remaining aircraft and it is withdrawn from service, all users of the Hercules type of aircraft, including Panarctic, would be adversely affected by the loss of the sole remaining domestically supplied capability for transporting outsized cargo. Indeed, the result of operation of the proposed service could be more, rather than less, dependence on foreign-supplied Hercules aircraft, the very situation which Panarctic indicates that it is attempting to avoid.

Having considered all factors the Committee is of the opinion that, in view of the expected significant decline in oil exploration and development activity, and hence in demand for Hercules aircraft, approval of the proposed service would lead to further decline of this expected reduced demand, thereby jeopardizing the continued availability of the only remaining domestic Hercules aircraft for use in the High Arctic. It is the Committee's conclusion, therefore, that the proposed Class 4 Charter commercial air service using fixed wing aircraft in Group E is not required by the present and future public convenience and necessity.

Est par la présente rejetée la requête présentée par Rigel Airways Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3638/84(C) en y ajoutant l'autorisation d'utiliser également des aéronefs à voilure fixe du groupe E.

Toutefois, à la suite de l'étude de la requête, le Comité note que le permis n° A.T.C. 3638/84(C) est actuellement libellé comme suit: "à partir d'une base située à Rae Point (Territoires du Nord-Ouest)". Les documents au dossier indiquent que la base d'exploitation agréée et que l'endroit à partir duquel la titulaire exploite le service est Rea Point (Territoires du Nord-Ouest). Le Comité est donc d'avis que la commodité et les besoins du public exigent que le permis n° A.T.C. 3638/84(C) soit modifié en changeant le nom de la base pour Rea Point (Territoires du Nord-Ouest).

The application by Rigel Airways Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3638/84(C) by adding the authority to also operate fixed wing aircraft in Group E is hereby denied.

However, in reviewing the application, the Committee notes that Licence No. A.T.C. 3638/84(C) now reads "from a base at Rae Point, Northwest Territories." Material on file indicates that the base originally approved and from which the Licensee operates, is Rea Point, Northwest Territories. The Committee is therefore of the opinion that the public convenience and necessity requires amendment of Licence No. A.T.C. 3638/84(C) by changing the name of the base to read Rea Point, Northwest Territories.

1. **Requête présentée par Kenn Borek Air Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3469/83(NS) en**

   1) **supprimant la condition n° 3**
   2) **ajoutant le point Cambridge Bay (Territoires du Nord-Ouest).**

2. **Requête présentée par Kenn Borek Air Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3469/83(NS) en ajoutant le point Whitehorse (Territoire du Yukon).**

Répertorié: Kenn Borek Air Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M.D. Armstrong.

Décision n°: 9792
Date de la décision: le 21 mai 1986
Dossier n°: 2-K122-12A

Transport aérien - Permis - Modification - Concurrence - Intérêt public

Kenn Borek Air Ltd. (ci-après Borek Air) a déposé deux requêtes auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) en vue d'obtenir les modifications énoncées dans l'intitulé. Suite à l'avis des requêtes, le Comité a reçu des interventions contraires à l'agrément des demandes et la requérante a répondu aux interventions.

Le Comité a analysé les requêtes afin de déterminer si la commodité et les besoins présents et futurs du public exigeaient les modifications proposées.

Décision: *En ce qui concerne la première requête, le Comité a rejeté la demande visant à faire supprimer la condition n° 3 et a agréé avec restriction l'adjonction du point Cambridge Bay. Par ailleurs, le Comité a rejeté la deuxième requête.*

Première requête

En ce qui concerne la modification du permis en y supprimant la condition n° 3, le Comité a jugé qu'un autre service de la classe 3 en vue d'acheminer du trafic local entre Holman et Coppermine et entre Coppermine et Cambridge Bay n'était pas requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public.

1. **Application by Kenn Borek Air Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) by:**

   1) **deleting Condition No. 3**
   2) **adding the point Cambridge Bay, Northwest Territories.**

2. **Application by Kenn Borek Air Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) by adding the point Whitehorse, Yukon Territory.**

Indexed As: Kenn Borek Air Ltd. (Re)

Air Transport Committee P. Langlois (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: 9792
Date of Decision: May 21, 1986
File No.: 2-K122-12A

Air transport - Licence - Amendment - Competition - Public interest.

Kenn Borek Air Ltd. (hereinafter Borek Air) filed two applications with the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the amendments set out in the title. Pursuant to the notice of both applications, the Committee received interventions opposing the granting of each application and the applicant replied to the interventions.

The Committee considered both applications to determine whether or not the proposed services were and would be required by the present and future public convenience and necessity.

Decision: *In respect of the first application, the Committee denied the request to delete Condition No. 3, and approved with restriction the request to add the point Cambridge Bay. The second application was denied.*

First application

In respect of the application to delete Condition No. 3, the Committee found that an additional Class 3 service to carry local traffic between the communities of Holman, Coppermine and Cambridge Bay was not required by present and future convenience and necessity.

Faute de preuve que le service proposé susciterait une nouvelle demande sur ces segments, le Comité a constaté que l'agrément de la requête à cet égard entrainerait une diminution des services offerts au public. Le Comité a aussi noté que les tarifs proposés étaient identiques à ceux publiés par Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-après NWTA). Le service proposé pour cette région ne serait pas plus avantageux que le service présentement offert par NWTA tant du point de vue pécuniaire que de celui des services offerts. Il a donc conclu qu'il n'y avait pas de demande ni de preuve appuyant la nécessité d'un service supplémentaire concurrentiel afin d'acheminer du trafic local dans cette région.

Quant à l'adjonction du point Cambridge Bay, le Comité a conclu que la commodité et les besoins présents et futurs du public requéraient qu'un service de la classe 3 soit offert entre la mer de Beaufort et Holman, Coppermine et Cambridge Bay. Il existait une demande pour un tel service.

Deuxième requête

Lors de son étude, le Comité a considéré la demande et l'impact du service proposé sur les services existants. Il a constaté qu'aucune preuve témoignait qu'il existait une nouvelle demande ou que le service proposé diminuerait les coûts du transport aérien pour le public et apporterait des améliorations tangibles à l'horaire des services à taux unitaires entre Inuvik et Whitehorse. Le Comité a donc conlu que la commodité et les besoins présents et futurs du public ne requéraient pas l'adjonction du point Whitehorse.

DÉCISION

Kenn Borek Air Ltd. (ci-après Borek Air) a demandé au Comité des transports aériens les modifications énoncées en intitulé. La requête en vue de supprimer la condition n° 3 et en vue d'ajouter le point Cambridge Bay a été reçue le 21 juin 1985, date à laquelle elle était prête à être traitée. La requête en vue d'ajouter Whitehorse a été reçue le 30 septembre 1985, date à laquelle elle était prête à être traitée.

Aux termes du permis n° A.T.C. 3469/83(NS), Borek Air est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) afin de desservir

In the absence of evidence indicating a substantial increase in demand on these segments, the Committee noted that approval of the application would result in a reduction of service provided to the public. The Committee also noted that the applicant's pro forma air fares were identical to Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA) published fares. The proposed service would not have price or service advantages over NWTA's existing services. The Committee therefore reached the conclusion that there was no requirement or substantial evidence for competition to transport local traffic between these points.

As to the amendment to add the point Cambridge Bay, the Committee held that a Class 3 service between the Beaufort Sea and the communities of Holman, Coppermine and Cambridge Bay was required by the present and future public convenience and necessity. There was a requirement for such service.

Second application

The Committee considered the potential demand and the impact on existing services of the proposed service. The Committee indicated that no evidence had been presented to demonstrate an increased market demand or that the proposed service would result in reduced air fares and in a significant improvement in existing unit toll service patterns between Inuvik and Whitehorse. Consequently, the Committee found that the proposed service was not required by the present and future public convenience and necessity.

DECISION

Kenn Borek Air Ltd. (hereinafter Borek Air) has applied to the Air Transport Committee for the amendments set out in the title. The application to delete Condition No. 3 and to add the point Cambridge Bay was received ready for processing on June 21, 1985. The application to add Whitehorse was received ready for processing on September 30, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 3469/83(NS), Borek Air is authorized to operate a Class 3 Specific Point commercial air service serving the points Inuvik, Aklavik, Fort McPherson,

Inuvik, Aklavik, Fort McPherson, Tuktoyaktuk, Sachs Harbour, Paulatuk, Holman et Coppermine (Territoires du Nord-Ouest)

La condition n° 3 au permis n° A.T.C. 3469/83(NS) est ainsi libellée:

> Il est interdit à la titulaire d'acheminer du trafic local, dans les deux sens, entre Holman et Coppermine.

Avis de la requête en vue de supprimer la condition n° 3 et d'ajouter le point Cambridge Bay a été publié le 12 juillet 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite de l'avis, des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées auprès du Comité par Adlair Aviation (1983) Ltd., Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-après NWTA) et par l'association Inuit de Kitikmeot. La requérante a répondu aux interventions.

Une lettre d'appui était jointe à cette requête et une intervention à l'appui a été déposée par le conseil municipal de Holman (Territoires du Nord-Ouest). La clôture des débats a eu lieu le 25 novembre 1985.

Avis de la requête en adjonction du point Whitehorse a été publié les 16 octobre et 7 novembre 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres interessés. Par suite de l'avis, des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées auprès du Comité par Alkan Air Ltd. et Trans North Turbo Air Ltd. (ci-après Trans North). La requérante a répondu aux interventions.

Douze interventions appuyant le service proposé ont été déposées par des gens d'affaires d'Inuvik. La clôture des débats a eu lieu le 15 janvier 1986.

En ce qui concerne la suppression de la condition n° 3 et l'adjonction du point Cambridge Bay.

Le Comité note que la requérante se propose d'instaurer un service entre Holman et Coppermine et entre Coppermine et Cambridge Bay.

Tuktoyaktuk, Sachs Harbour, Paulatuk, Holman and Coppermine, N.W.T., using fixed wing aircraft in Groups C and D.

Condition No. 3 of Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) reads:

> The Licensee is prohibited from carrying local traffic in both directions between the points Holman and Coppermine.

Notice of the application to delete Condition No. 3 and to add the point Cambridge Bay was published on July 12, 1985 in the newspapers of the areas concerned and copies were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by Adlair Aviation (1983) Ltd., Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA) and the Kitikmeot Inuit Association. The applicant replied to the interventions.

One letter of support was appended to this application and one intervention in support was filed by the Hamlet Council of Holman, N.W.T. Pleadings closed November 25, 1986.

Notice of the application to add the point Whitehorse was published on October 16 and November 7, 1985 in the newspapers of the areas concerned and copies were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by Alkan Air Ltd. and Trans North Turbo Air Ltd. The applicant replied to the interventions.

Twelve interventions in support of the proposed service were filed by Inuvik businesses. Pleadings closed January 15, 1986.

In respect of the application to delete Condition No. 3 and to add the point Cambridge Bay.

The Committee notes that the applicant proposes to initiate service between Holman and Coppermine and between Coppermine and Cambridge Bay.

Le Comité a étudié la demande potentielle et l'impact sur les services existants que le service proposé entre Holman et Coppermine et entre Coppermine et Cambridge Bay pourrait avoir.

Le conseil municipal de Holman, tant dans sa lettre d'appui jointe à la requête que dans son intervention à l'appui favorise la suppression de la condition interdisant l'acheminement de trafic local entre Holman et Coppermine et l'adjonction du point Cambridge Bay. Il affirme qu'il ne reçoit pas de NWTA le service dont il a besoin, que la requérante peut le plus adéquatement subvenir à ses besoins et que la concurrence avec NWTA serait bénéfique.

Dans son intervention à l'encontre, NWTA fait valoir qu'il n'y a pas de demande ni de preuves appuyant la nécessité d'un service à taux unitaire supplémentaire entre Cambridge Bay et soit Coppermine ou Holman. Depuis que le Comité a autorisé la requérante à assurer un service entre Holman et Coppermine en janvier 1984, tout en interdisant l'acheminement de trafic local entre ces deux points, il n'y a eu aucun changement dans le volume de trafic à être acheminé ni dans le niveau de services réguliers offerts entre ces deux points.

Borek Air fait valoir que les Inuits voyageant entre ces communautés seraient la principale source de trafic, qu'une partie du trafic serait détourné des vols d'affrètement et que le service susciterait une nouvelle demande. Toutefois, le Comité note que d'après les interventions contraires de Adlair Aviation (1983) Ltd. et de l'association inuite de Kitikmeot, le service proposé ne bénéficiera pas nécessairement de l'appui des Inuits et qu'il y a peu de preuves à l'appui des deux autres sources de demande citées par la requérante. Rien ne prouve que la requérante réussira à transporter 900 passagers au cours de la première année entre Coppermine et Holman et 800 entre Coppermine et Cambridge Bay. Les prévisions de trafic passagers de la requérante sur des segments actuellement desservis par NWTA dépassent le trafic passagers acheminé par NWTA en 1984. Vu l'absence de preuves indiquant une augmentation substantielle de la demande sur ces segments, l'agrément complet de la requête entraînerait une diminution des services offerts dans une région éloignée et isolée du Canada. De plus, le Comité note que

The Committee has considered the potential demand for, and the impact on existing services of, the proposed service between Holman and Coppermine and between Coppermine and Cambridge Bay.

The Holman Hamlet Council, in its letter of support included with the application and in its intervention in support, favours both the removal of the condition prohibiting the carrying of local traffic in both directions between the points Holman and Coppermine and the addition of the point Cambridge Bay. It states that it is not getting the service it requires from NWTA, that the applicant can best serve its needs, and that competition with NWTA would be healthy.

In its intervention in opposition, NWTA comments that there is no requirement, or submitted evidence, for additional unit toll air service between Cambridge Bay and either Coppermine or Holman and that since the Committee authorized the applicant to provide service between Holman and Coppermine in January 1984 and prohibited it from carrying local traffic between these two points, there has been no change in either the volume of traffic carried or the level of scheduled service between these points.

Borek Air submits that the major source of traffic would be native travel between communities, that there would be some traffic diverted from charters and that there would be some new traffic generated. Nonetheless, the Committee notes that the interventions in opposition from Adlair Aviation (1983) Ltd. and the Kitikmeot Inuit Association suggest that the proposed service would not necessarily be supported by native people and that there is little evidence submitted to substantiate the applicant's claims with respect to the other two sources of demand. There is no substantiation for the Year 1 passenger traffic forecasts of 900 between Coppermine and Holman and 800 between Coppermine and Cambridge Bay. The applicant's passenger traffic forecasts over the segments now served by NWTA far exceed the traffic carried by NWTA in 1984. In the absence of evidence indicating a substantial increase in demand on these segments, approval of the application, in total, could lead to a diminution of service in a remote and isolated area of Canada. In addition, the Committee notes that the applicant's *pro forma* air fares between

les tarifs proposés par la requérante entre Holman et Coppermine et entre Coppermine et Cambridge Bay sont identiques à ceux publiés par NWTA entre ces points. Il est donc peu probable que la venue d'un service supplémentaire concurrentiel afin d'acheminer du trafic local entre Holman et Coppermine et entre Coppermine et Cambridge Bay contribue à stimuler la demande, et une réduction des services offerts au public pourrait plutôt en résulter.

En ce qui concerne le service entre Holman et Cambridge Bay, le conseil municipal de Holman fait valoir que des vols directs ou avec correspondance seraient plus pratiques puisque son bureau régional est situé à Cambridge Bay et que le tarif existant et proposé entre Holman et Cambridge Bay équivaut au tarif Holman à Coppermine plus celui de Coppermine à Cambridge Bay. NWTA, dans son intervention à l'encontre, fait valoir qu'elle assure maintenant, deux fois par semaine, des vols directs et avec correspondance entre Holman et Cambridge Bay. Le conseil municipal de Holman note que, le mardi, le voyage à Coppermine exige que les passagers passent la nuit à Cambridge Bay et que si les tarifs de la requérante étaient plus bas que ceux de NWTA, elle attirerait plus de passagers entre Holman et Coppermine.

Le Comité a vérifié la déclaration du conseil municipal de Holman en ce qui concerne le tarif aérien entre Holman et Cambridge Bay. Il note que NWTA prévoit un vol direct le mardi entre ces deux points mais que le vol de retour fait escale à Coppermine où les passagers doivent passer la nuit. Tous les autres vols offerts entre Holman et Cambridge Bay exigent que les passagers passent la nuit à Coppermine, à l'aller et au retour. En faisant abstraction des commentaires concernant les inconvénients et les coûts des services aériens existants entre Holman et Cambridge Bay, le Comité est d'avis que les statistiques sur le trafic passagers n'indiquent pas une demande suffisante pour justifier un autre service à taux unitaire entre Holman et Cambridge Bay. Il est aussi remarqué que le tarif passagers proposé par la requérante ne montre pas un tarif aérien pour un vol direct entre Holman et Cambridge Bay et que le tarif combiné de la requérante serait égal à celui de NWTA pour les segments Holman-Coppermine plus Coppermine-Cambridge Bay. La requérante n'a pas indiqué qu'elle offrirait un

Holman and Coppermine and between Coppermine and Cambridge Bay are identical to NWTA's published fares between these point pairs. Hence, it is unlikely that approval of additional competition to transport local traffic between Holman and Coppermine and between Coppermine and Cambridge Bay would result in stimulation of traffic; rather, the result could be a reduction in the level of service provided to the public.

With respect to service between Holman and Cambridge Bay, the Holman Council states that direct or connecting flights between Cambridge Bay and Holman would be more convenient as its regional headquarters is in Cambridge Bay and that the existing, and proposed, air fare from Holman to Cambridge Bay is equivalent to the fare from Holman to Coppermine plus the fare from Coppermine to Cambridge Bay. NWTA, in its intervention in opposition, states that it now provides direct and connecting flights between Holman and Cambridge Bay twice weekly. The Holman Council notes that travelling to Coppermine on Tuesdays requires overnighting at Cambridge Bay and, in its letter in support, states that if the applicant's air fare was lower than NWTA's, it would have more passengers between Holman and Coppermine.

The Committee has verified the statement of the Holman Council with respect to the air fare from Holman to Cambridge Bay and notes that NWTA provides a direct flight on Tuesday from Holman to Cambridge Bay and that the return leg, via Coppermine, requires an overnight stay. Any other travel between Holman and Cambridge Bay requires an overnight stay in Coppermine in both directions. Notwithstanding the comments concerning the inconvenience and cost of existing air service between Holman and Cambridge Bay, the Committee is of the opinion that available traffic statistics do not indicate sufficient demand to warrant an additional unit toll service between the communities of Holman and Cambridge Bay. It is also noted that the applicant's *pro forma* normal passenger tariff does not show a direct Holman-Cambridge Bay air fare and that both the applicant's and NWTA's combination of fares over Coppermine would be the same. The applicant has not indicated that it would provide a direct service between Holman and Cambridge Bay and a service provided by the applicant to

service direct entre Holman et Cambridge Bay et le service proposé entre Holman et Cambridge Bay via Coppermine ne serait pas plus avantageux que le service offert par NWTA tant du point de vue pécuniaire que de celui des services offerts.

La requérante fait valoir qu'il existe un besoin non seulement pour desservir le trafic local de Coppermine, Cambridge Bay et Holman mais également pour relier ces collectivités et les possibilités d'emploi de la région de la mer de Beaufort. Dans sa réplique à l'intervention de NWTA, la requérante souligne que l'utilisation de l'autoroute Dempster, qui se termine à Inuvik, peut devenir des plus intéressantes comme moyen pour approvisionner les collectivités en question. NWTA contredit cette affirmation puisque l'île de Holman, Coppermine et Cambridge Bay ne sont pas desservies par l'autoroute Dempster et que, par conséquent, l'affirmation de la requérante n'est pas pertinente. Toutefois, le Comité interprète le commentaire de la requérante quant à l'autoroute Dempster comme une indication que les coûts pour acheminer des marchandises à ces collectivités pourraient être réduits en utilisant un mode de transport de surface jusqu'à Inuvik et ensuite, le transport aérien jusqu'à ces collectivités situées sur l'océan Arctique. Sans tenir compte de l'absence d'appui pour le service entre la mer de Beaufort et les collectivités en question, le Comité considère le récent accroissement du trafic passagers de Borek Air entre Holman et Inuvik comme ajoutant un certain poids à l'argument qu'il existe une demande pour un tel service.

À la lumière de ce qui précède, le Comité est d'avis que la commodité et les besoins présents et futurs du public exigent qu'un service de la classe 3 soit offert entre la mer de Beaufort et Holman, Coppermine et Cambridge Bay, mais qu'un autre service de la classe 3 en vue d'acheminer le trafic local entre Holman, Coppermine et Cambridge Bay n'est pas requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public.

La requête présentée par Kenn Borek Air Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3469/83(NS) en y supprimant la condition n° 3 est par la présente rejetée.

Cambridge Bay via Coppermine would not have price or service advantages over NWTA's existing services.

The applicant argues that a requirement exists to serve not only the local traffic requirements of Coppermine, Cambridge Bay and Holman but also to connect these communities with the employment opportunities in the Beaufort Sea area. In its reply to the intervention of NWTA, the applicant points out that use of the Dempster Highway, which terminates at Inuvik, could become increasingly attractive as a trans-shipment route for the resupply of the communities in question. NWTA counters that the communities of Holman Island, Coppermine and Cambridge Bay are not served by the Dempster Highway thus rendering the applicant's comment with respect to the highway irrelevant. Nonetheless, the Committee interprets the applicant's reference to the Dempster Highway only as an indication that the cost to ship goods to the communities in question may be reduced as a result of using surface transport to Inuvik and thence air transportation to the communities on the Arctic Ocean. Notwithstanding the absence of submitted support for service between the Beaufort Sea and the communities in question, the Committee regards Borek Air's recent increase in passenger traffic between Holman and Inuvik as giving some substantiation to its argument that there is a requirement for such service.

In light of the foregoing, the Committee concludes that Class 3 service between the Beaufort Sea and the communities of the Holman, Coppermine and Cambridge Bay is and will be required by the present and future public convenience and necessity but that additional Class 3 service to carry local traffic between the communities of Holman, Coppermine and Cambridge Bay is not required by the present and future public convenience and necessity.

The application by Kenn Borek Air Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) by deleting Condition No. 3 is hereby denied.

La requête présentée par Kenn Borek Air Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3469/83(NS) en y ajoutant le point Cambridge Bay (Territoires du Nord-Ouest) est par la présente agréée avec restriction.

Un nouveau permis, portant le numéro A.T.C. 3469/83(NS), sera délivré à la requérante dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles visant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

La condition n° 3 au permis n° A.T.C. 3469/83(NS) est par la présente modifiée et ainsi libellée:

> Il est interdit à la titulaire d'acheminer du trafic local, dans les deux sens, entre Holman et Cambridge Bay, entre Cambridge Bay et Coppermine et entre Holman et Coppermine.

En ce qui concerne l'adjonction du point Whitehorse

Dans l'étude de la requête, le Comité a tenu compte de la demande potentielle pour le service proposé et de l'impact de celui-ci sur les services existants. Le Comité a également tenu compte de la récente annonce faite par Trans North de son intention de vendre, avant le 30 septembre 1986, ses actifs dans l'exploitation de services à taux unitaires et de services d'affrètement en raison d'une diminution de la demande due à une chute des prix du pétrole, d'une augmentation des coûts d'exploitation et de la pression à la baisse suite à une concurrence accrue à cause d'une libéralisation de la réglementation.

Le Comité note que la requérante compte sur une demande substantielle provenant d'une augmentation des activités d'exploration pétrolière dans la mer de Beaufort. Toutefois, la requérante n'a soumis aucune preuve appuyant une telle demande suite à une augmentation de ces activités. La demande éventuelle de Wildlife Service fait l'objet de controverses entre la requérante et les intervenants contre la requête mais le Comité n'a reçu aucune preuve qu'une demande proviendra de Wildlife Service. La requérante fait valoir que la requête a été appuyée par des particuliers et des compagnies qui veulent transporter des marchandises ou du personnel entre Tuktoyaktuk et Vancouver. Les

The application by Kenn Borek Air Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) by adding the point Cambridge Bay, Northwest Territories is hereby approved with restriction.

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) will issue to the applicant upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements, as applicable.

Condition No. 3 of Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) is hereby amended to read:

> The Licensee is prohibited from carrying local traffic in both directions between the points Holman and Cambridge Bay, between Cambridge Bay and Coppermine and between Holman and Coppermine.

In respect of the application to add the point Whitehorse

The Committee has given consideration to the potential demand for, and the impact on existing services of, the proposed service. The Committee has also been mindful of the recent announcement by Trans North of its intention to sell its fixed wing unit toll and charter operations by September 30, 1986 as a result of diminished demand resulting from plummeting oil prices, the increased cost of doing business and the downward pressure on yields due to competition resulting from pending relaxed regulation.

The Committee notes that the applicant expects a substantial demand for the proposed service to result from an increase in petroleum exploration activity in the Beaufort Sea area. However, the applicant has submitted no evidence of demand for the proposed service generated by an increase in this activity. Potential demand from the Wildlife Service is a subject of contention between the applicant and the intervenors in opposition and the Committee has not been presented with concrete evidence indicating that the Wildlife Service has a requirement for the proposed service. While the applicant submits that the application was encouraged by individuals and corporations

interventions à l'appui, provenant toutes d'Inuvik, ne prouvent pas cette allégation. De plus, rien dans les lettres d'appui ne supporte l'allégation de la requérante à l'effet que le public préférerait voyager à bord du Beech 100 King Air qu'elle se propose d'utiliser plutôt qu'à bord de l'aéronef utilisé par Trans North. Alors que la majorité des intervenants à l'appui affirme qu'ils utiliseraient le service, il n'indiquent pas dans quelle mesure.

À la lumière de ces faits, le Comité est d'avis que l'appui au service proposé n'est pas substantiel et que les preuves présentées sont insuffisantes pour soutenir les prévisions de trafic de marchandises et de passagers de la requérante.

Alors que les prévisions de la requérante en matière de transport de marchandises représentent une infime partie du trafic acheminé par Trans North en vertu du permis n° A.T.C. 3284/81(NS), les prévisions de transport de passagers pour la première année d'exploitation représentent une partie importante du trafic passagers acheminé par Trans North entre Inuvik et Whitehorse. Puisque rien ne démontre une augmentation de la demande, la requérante atteindrait son trafic passagers en détournant des utilisateurs du service de Trans North entre Whitehorse et Inuvik. Puisque dans la présente requête, aucune preuve ne démontre qu'il existe une nouvelle demande, le Comité est d'avis qu'il n'y a aucun besoin pour le service proposé.

Le Comité a étudié les bienfaits possibles du service proposé pour le public et note que la requérante, dans sa réplique à l'intervention contraire d'Alkan Air Limited fait valoir que ses taux ont été maintenus au même niveau que ceux de Trans North afin d'éviter l'accusation de prix malhonnêtes afin de s'approprier le marché. Toutefois, la requérante n'indique pas de façon spécifique qu'elle offrirait des taux plus avantageux que Trans North si sa requête était agréée et qu'elle réduirait par le fait même les coûts du transport aérien. Le Comité ne peut donc conclure que le service proposé diminuerait les coûts du transport aérien pour le public.

wanting to transport freight or personnel between Tuktoyaktuk and Vancouver, the interventions in support, all of which are from Inuvik, do not substantiate this submission. There is also no indication in the letters in support which confirms the applicant's claim that the public would favour use of its proposed Beech 100 King Air aircraft over the aircraft used by Trans North. While most of the intervenors in support indicate that the proposed service would be utilized, they do not provide any indication of the possible level of utilization.

Based on the above, the Committee concludes that the level of support for the proposed service is not substantial and that insufficient evidence has been presented to demonstrate that the proposed service would attract the levels of passenger and cargo demand forecast by the applicant.

While the estimated cargo volume to be carried on the proposed service represents a small portion of the cargo carried by Trans North under Licence No. A.T.C. 3284/81(NS), the applicant's Year 1 estimate of passengers represents a substantial proportion of the total Origin and Destination Inuvik-Whitehorse passenger traffic carried by Trans North. In the absence of any evidence of increased market demand, the applicant would only be able to obtain its passenger traffic through diversion of Whitehorse-Inuvik traffic now carried by Trans North. Based on the lack of evidence of any new demand in the present application, the Committee is of the opinion that there is no requirement for the proposed service.

The Committee has examined the possible benefits to the public of the proposed service and notes that the applicant, in its reply to the intervention in opposition from Alkan Air Limited, states that its fare structure was kept at a level similar to that of Trans North to avoid the accusation of predatory pricing. Nonetheless, the applicant does not specifically indicate that it would actually offer fares lower than Trans North's fares upon approval of the application and thereby reduce the cost of air transportation to the public and the Committee cannot conclude that the proposed service would result in reduced air fares.

Certains des intervenants favorables à la requête font valoir que pour se rendre d'Inuvik à Vancouver, il leur faut passer la nuit à Whitehorse. La route aérienne via Whitehorse est la plus courte entre ces deux points, et comme la requérante exploite déjà un service à taux unitaires entre Inuvik et Tuktoyaktuk, elle pourrait offrir, à un prix concurrentiel, un vol de six heures entre Tuktoyaktuk et Vancouver en faisant correspondance avec Canadian Pacific Air Lines, Limited (ci-après CPAL) à Whitehorse. D'après les horaires de CPAL et les tableaux de services à horaire régulier de Trans North, les passagers en direction sud d'Inuvik à Vancouver ne sont pas obligés de passer la nuit à un point d'escale à l'année longue (un voyage de 9 heures en moyenne). L'hiver, les passagers en direction nord doivent passer la nuit à Whitehorse, mais l'été, ils ne sont pas obligés de le faire trois jours sur sept.

La requérante fait valoir qu'elle offrirait un vol direct à partir d'Inuvik six jours par semaine, dans les deux sens. Toutefois, le Comité note que durant l'hiver 1985, Trans North a assuré un service direct entre Inuvik et Whitehorse cinq jours par semaine et un service direct dans l'autre sens quatre jours par semaine. Au cours de l'été 1985, elle a offert des vols directs entre Inuvik et Whitehorse deux jours par semaine et des vols en sens inverse trois jours par semaine. Les autres jours de la semaine, Trans North offrait un service à une ou plusieurs escales entre Whitehorse et Inuvik. Par conséquent, le Comité est d'avis que le service proposé n'apporterait pas d'améliorations tangibles à l'horaire des services à taux unitaires entre Inuvik et Whitehorse.

À la lumière de ce qui précède, le Comité est d'avis que le service proposé n'est pas requis pour la commodité et les besoins du public.

La requête présentée par Kenn Borek Air Ltd. en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3469/83(NS) en y ajoutant le point Whitehorse (Territoires du Yukon) est par la présente rejetée.

Some of the intervenors in support mention that travelling southbound from Inuvik to Vancouver requires overnighting in Whitehorse. The route through Whitehorse is the shortest between these points and, as the applicant already provides unit toll service between Inuvik and Tuktoyaktuk, it would be able to offer six-hour service between Tuktoyaktuk and Vancouver at a competitive price by connecting with Canadian Pacific Air Lines Limited (hereinafter CPAL) at Whitehorse. A review of recent CPAL schedules and Trans North's service patterns indicates that overnighting is not required year-round for southbound travel from Inuvik to Vancouver (average enroute time of about 9 hours). Northbound winter service required overnighting at Whitehorse but, in the summer, overnighting was not required for three days of the week.

The applicant submits it would provide non-stop flights between Whitehorse and Inuvik each way six days per week. Nonetheless, the Committee notes that during the winter of 1985, Trans North provided non-stop service from Inuvik to Whitehorse five days per week and non-stop Whitehorse to Inuvik service four days per week. During the summer of 1985, Trans North flew non-stop Inuvik to Whitehorse two days per week and Whitehorse to Inuvik three days per week. On the remaining days each week, Trans North provided service with one or more stops between Whitehorse and Inuvik. As a consequence, the Committee is of the opinion that the proposed service would not result in a significant improvement in existing unit toll service patterns between Inuvik and Whitehorse.

In light of the foregoing, the Committee finds that the proposed service is not required by the present and future public convenience and necessity.

The application by Kenn Borek Air Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 3469/83(NS) by adding the point Whitehorse, Yukon Territory is hereby denied.

Requête présentée par Austin Airways Limited en vue de regrouper les permis nos A.T.C. 338/48(NS) et A.T.C. 158/47(NS) en un seul permis.

Répertorié: Austin Airways Ltd., 23 juin 1986 (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M.D. Armstrong.

Décision n°: 9884
Date de la décision: le 23 juin 1986
Dossiers nos: 2-A7-6A
-21A

Transport aérien - Regroupement de permis - Concurrence - Intérêt public.

Austin Airways Ltd. (ci-après Austin) a présenté une requête auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) en vue d'obtenir le regroupement énoncé dans l'intitulé. Avis de la requête a été publié et Bearskin Lake Air Service (ci-après Bearskin) a déposé une intervention contraire à l'agrément de la demande. Austin a répondu à l'intervention.

Décision: *Le Comité a agréé la requête.*

Lors de son étude, le Comité a tenu compte de la demande et de l'impact du regroupement proposé des permis sur les transporteurs aériens en place et le public voyageur.

Relativement à l'établissement d'un service direct entre Thunder Bay et Pickle Lake, le Comité a constaté que les statistiques démontraient que le trafic sur ce segment était bien établi et avait augmenté depuis 1983.

Quant à l'établissement d'un service direct entre Thunder Bay et Red Lake, le Comité a souligné que le trafic sur ce segment était faible. Néanmoins, il a affirmé que la venue d'un service aérien compétitif suffirait à stimuler une augmentation du trafic.

Par ailleurs, le Comité a rejeté la demande de Bearskin d'imposer à la requérante une restriction de trois ans sur l'acheminement du trafic entre Thunder Bay et Sioux Lookout. Le Comité a conclu que rien au dossier ne démontrait que le marché sur cette route n'avait pas atteint la maturité nécessaire pour soutenir la concurrence directe.

Application by Austin Airways Limited for consolidation of Licence Nos. A.T.C. 338/48(NS) and A.T.C. 158/47(NS) into one licence.

Indexed as: Austin Airways Ltd., June 23, 1986 (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: 9884
Date of Decision: June 23, 1986
File Nos: 2-A7-6A
-21A

Air transport - Consolidation of Licences - Competition - Public interest.

Austin Airways Ltd. (hereinafter Austin) applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the consolidation set out in the title. Notice of the application was published and Bearskin Lake Air Service Ltd. (hereinafter Bearskin) filed an intervention opposing the granting of the application. Austin replied to the intervention.

Decision: *The application was approved.*

The Committee gave consideration to the demand for and the impact of the proposed consolidation of licences on the air carriers, as well as the possible benefit to the travelling public.

With respect to Austin's intention to initiate direct service between Thunder Bay and Pickle Lake, the Committee noted that according to statistics, the level of traffic on that segment was significant and had been increasing since 1983.

As to Austin's intention to initiate a direct service between Thunder Bay and Red Lake, the Committee conceded that traffic was thin on that route. Nonetheless, the Committee indicated that the introduction of another competitive air service would stimulate new traffic growth.

Then the Committee rejected Bearskin's request that a three-year restriction be imposed on the carriage of traffic between Sioux Lookout and Thunder Bay. The Committee reached the conclusion that this market was sufficiently mature to accommodate direct competition.

De plus, le Comité a précisé que le regroupement proposé des permis améliorerait les services aériens sur les routes visées à l'avantage du public voyageur et que l'intérêt de ce dernier primait sur les intérêts particuliers des transporteurs. Il a donc conclu que la commodité et les besoins du public exigeaient l'agrément de la requête et a autorisé la délivrance d'un nouveau permis sujet à certaines conditions.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 4(1)a), 20(1).

DÉCISION

Austin Airways Limited (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens le regroupement énoncé en intitulé. La requête, reçue le 11 décembre 1985, était prête à être traitée à compter de cette même date.

Par le permis n° A.T.C. 338/48(NS), la requérante est autorisée a exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés), afin de desservir Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Armstrong, Fort Hope, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post, Summer Beaver, Marathon, Manitouwadge et Timmins (Ontario), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C, D et E; et par le permis n° A.T.C. 158/47(NS), un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés), afin de desservir Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Lansdowne House, Webequie, Fort Severn, Osnaburgh House, Sioux Lookout et Fort Hope (Ontario), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C, D (limitée aux aéronefs DC-3 dans le groupe D) et E (limitée aux aéronefs dotés d'hélices dans le groupe E).

Avis de la requête a été publié le 8 janvier 1986 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Saggius Rae, Albert Wassaykeesic, Charlie Peters, Josias Fiddler, Bill Mamakeesic et Noah Winters ont demandé une prolongation du delai pour déposer une intervention et le Comité leur a accordé jusqu'au

The Committee also stressed that the proposed consolidation of licences would improve air services for the northwestern Ontario travelling public which outweighed the private interest of the air carriers. Consequently, the Committee decided that the public convenience and necessity required the granting of the application and authorized the issuance of a consolidated licence under certain conditions.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 4(1)(a), 20(1).

DECISION

Austin Airways Limited (hereinafter Austin) has applied to the Air Transport Committee for the consolidation set out in the title. The application was received ready for processing on December 11, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 338/48(NS), Austin is authorized to operate a Class 3 Specific Point commercial air service, serving the points Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Armstrong, Fort Hope, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post, Summer Beaver, Marathon, Manitouwadge and Timmins, Ontario using fixed wing aircraft in Groups A, B, C, D and E; and under Licence No. A.T.C. 158/47(NS), a Class 3 Specific Point commercial air service, serving the points Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Lansdowne House, Webequie, Fort Severn, Osnaburgh House, Sioux Lookout and Fort Hope, Ontario, using fixed wing aircraft in Groups A, B, C, D (limited to DC-3 aircraft in Group D) and E (limited to propeller-driven aircraft in Group E).

Notice of the application was published on January 8, 1986 in the newspapers of the areas concerned and copies of the notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Saggius Rae, Albert Wassaykeesic, Charlie Peters, Josias Fiddler, Bill Mamakeesic and Noah Winters requested extensions of time to file a representation and the Committee

14 février 1986 pour le faire. Par suite dudit avis, le Comité a reçu une intervention contraire à l'agrément de la requête de la part de Bearskin Lake Air Service Ltd. (ci-après Bearskin). Le 21 février 1986, la requérante a demandé une prolongation du délai pour déposer une réponse à ladite intervention et le Comité lui a accordé jusqu'au 28 février 1986 pour le faire. La requérante a répondu à l'intervention.

Cinquante interventions à l'appui de la requête, dont une petition comportant 136 noms, ont été déposées auprès du Comité.

La clôture des débats a eu lieu le 10 mars 1986.

Le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de répéter ou de résumer dans la présente décision chacun des arguments présentés dans ces documents. Il convient cependant de noter que toutes les plaidoiries font partie du dossier public et que par conséquent elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque le désire. Des copies peuvent aussi être envoyées à ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

Dans sa requête, la requérante mentionne expressément son intention d'établir un service direct entre Thunder Bay et Pickle Lake et entre Thunder Bay et Red Lake, dès l'agrément de sa requête. Dans son intervention contre la requête, Bearskin conteste les allégations de la requérante selon lesquelles il existe une forte communauté d'intérêts entre Thunder Bay et Pickle Lake et entre Thunder Bay et Red Lake. Bearskin affirme que les statistiques sur le trafic d'origine et de destination de norOntair montrent que le service qu'elle offre entre Thunder Bay et Pickle Lake suffit à la demande, et elle pose que le trafic en provenance de Red Lake ne justifie pas un service direct. L'examen de ces statistiques indique que la quantité de trafic acheminé entre Thunder Bay et Pickle Lake n'est pas infime et qu'il a augmenté entre 1983 et 1985. Par contre, les statistiques sur le trafic acheminé entre Thunder Bay et Red Lake au cours de cette même période confirment l'allégation de Bearskin selon laquelle le trafic est faible. Néanmoins, le Comité est d'avis que l'établissement d'un service aérien compétitif pourrait stimuler une nouvelle croissance du trafic. Le nombre de passagers acheminés sur trois routes où Bearskin et la requérante

granted them until February 14, 1986 to do so. Pursuant to the notice, an intervention opposing the granting of the application was filed with the Committee by Bearskin Lake Air Service Ltd. (hereinafter Bearskin). On February 21, 1986, Austin requested an extension of time to file a reply to the intervention and the Committee granted it until February 28, 1986 to do so. Austin replied to the intervention.

Fifty interventions in support, one of which is a petition containing 136 names, were filed with the Committee.

Pleadings closed March 10, 1986.

The Committee is of the opinion that it is not necessary to reproduce or to summarize in this decision each of the arguments presented in the documents referred to above. However, it should be noted that the pleadings form part of the public files and may be consulted in the Committee offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided by the Secretary of the Committee on request.

In its application, Austin specifically mentions its intention to initiate direct service between Thunder Bay and each of Pickle Lake and Red Lake upon approval of the application. Bearskin, in its intervention in opposition, disputes Austin's claims of substantial communities of interest between Thunder Bay and Pickle Lake and between Thunder Bay and Red Lake. Bearskin states that norOntair's Origin and Destination traffic statistics indicate that the service it provides between Thunder Bay and Pickle Lake is consistent with service usage and submits that the level of traffic from Red Lake does not warrant direct service. A review of Origin and Destination traffic statistics indicates that the level of traffic carried between Thunder Bay and Pickle Lake is not insignificant and has grown from 1983 to 1985. On the other hand, statistics concerning traffic carried between Thunder Bay and Red Lake from 1983 to 1985 give support to Bearskin's claim of thin traffic. Nonetheless, the Committee is of the opinion that the introduction of competitive air service could stimulate new traffic growth. Passenger levels on three routes where Bearskin and Austin provided competitive services more than doubled

fournissent des services rivaux a plus que doublé en une année. Le Comité note également que l'Ontario Northland Transportation Commission, pour le compte de laquelle Bearskin, sous la raison sociale de norOntair, fournit un service direct entre Thunder Bay et Pickle Lake et un service à plusieurs escales entre Thunder Bay et Red Lake, n'est pas intervenue contre la requête.

Quoique, dans sa requête, la requérante ne précise pas qu'elle établirait un service entre Thunder Bay et Sioux Lookout dès l'approbation du regroupement de permis proposé, Bearskin s'inquiète passablement de cette perspective dans son intervention contraire à l'agrément de la requête. La requérante réplique qu'elle desservira les deux collectivités si sa requête est approuvée. De fait, Bearskin demande que le Comité envisage d'imposer une restriction d'une durée de trois ans sur l'acheminement du trafic entre Sioux Lookout et Thunder Bay et affirme qu'autoriser le regroupement proposé sans imposer de restriction au service entre Sioux Lookout et Thunder Bay pourrait porter atteinte à sa stabilité financière globale et à son aptitude à desservir ses routes régulières actuelles de façon rentable. Le Comité a pris en considération l'argument de Bearskin selon lequel le marché Sioux Lookout-Thunder Bay n'a pas atteint la maturité nécessaire pour soutenir la concurrence directe et lui permettre d'assurer la même fréquence de service, le même nombre de places et l'accès aux points qu'elle dessert dans le Nord. Il a aussi tenu compte de la réponse de la requérante qui soutient que la route Thunder Bay-Sioux Lookout est bien établie et que Bearskin y atteint un coéfficient d'occupation de 66 p. 100. Les statistiques sur le trafic d'origine et de destination montrent que le trafic entre les deux collectivités augmente depuis 1983 et qu'il dépasse celui que l'on retrouve entre d'autres paires de points du nord-ouest de l'Ontario où Bearskin et la requérante se livrent concurrence. La comparaison du trafic acheminé par Bearskin entre ces deux villes en 1985 avec la capacité prévue laisse prévoir un coéfficient d'occupation de 75 p. 100 pour Bearskin. Le Comité conclut de ce qui précède qu'il n'y a aucune raison pour laquelle la route Thunder Bay-Sioux Lookout devrait être considérée comme n'ayant pas atteint la maturité, surtout si on la compare à d'autres liaisons qui ont, ou auront probablement, des services aériens concurrentiels. La pétition de 136 résidents de

in one year. The Committee notes that the Ontario Northland Transportation Commission, on whose behalf Bearskin as norOntair provides direct service between Thunder Bay and Pickle Lake and multi-stop service between Thunder Bay and Red Lake, did not intervene in opposition to the application.

While in its application Austin does not indicate that it would initiate service between Thunder Bay and Sioux Lookout upon approval of the proposed consolidation, Bearskin expresses considerable concern about this prospect in its intervention in opposition. Austin replies that it will serve the two communities if the application is approved. Indeed Bearskin requests that the Committee consider a three-year restriction on the carriage of traffic between Sioux Lookout and Thunder Bay and states that the granting of the proposed consolidation without a restriction on provision of service between Sioux Lookout and Thunder Bay could lead to a decline in Bearskin's overall financial health and its ability to profitably serve its existing route schedule. The Committee has given consideration to Bearskin's claim that the Sioux Lookout-Thunder Bay market has not matured sufficiently to accommodate direct competition while maintaining the same service frequency, passenger capacity and access to Bearskin's northern points, as well as to Austin's response that the Thunder Bay-Sioux Lookout route is mature and that Bearskin is achieving a 66 percent load factor on the route. The Origin and Destination traffic statistics show that traffic between the two communities has been increasing since 1983 and that the volume of traffic is greater than the volume of traffic between some other northwestern Ontario point pairs where Bearskin and Austin compete. A comparison of 1985 traffic carried by Bearskin between the two cities with estimated capacity indicates a possible load factor for Bearskin of 75 percent. Based on the above, the Committee concludes that there is no reason why the route Thunder Bay-Sioux Lookout should be considered immature, especially when compared to other city-pairs which have, or potentially will have, competitive air services. The petition from 136 Sioux Lookout and area residents together with the interventions in support from Sioux Lookout further indicate that there is a

Sioux Lookout et de la région, ainsi que les interventions favorables en provenance de Sioux Lookout montrent également qu'il existe un besoin d'un service compétitif entre Thunder Bay et Sioux Lookout. Par conséquent, le Comité rejette la demande de Bearskin d'imposer à la requérante une restriction d'une durée de trois ans sur le service entre Thunder Bay et Sioux Lookout.

Le Comité conclut que le regroupement proposé des permis donnera à la requérante une plus grande latitude d'exploitation et, plus important encore, lui permettra d'améliorer les services aériens qu'elle offre au public voyageur du nord-ouest de l'Ontario. Le Comité est d'avis que les perspectives d'amélioration du service aérien pour le public qu'entraînera l'agrément de la présente requête, conjuguées à celles de la demande de regroupement de permis présentée par Bearskin (n° 8350 au rôle), priment sur les préoccupations soulevées par l'un et l'autre des transporteurs.

Par conséquent, le Comité est d'avis que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de la requête.

Est par la présente agréée la requête déposée par Austin Airways Limited en vue de regrouper les permis n[os] A.T.C. 338/48(NS) et A.T.C. 158/47(NS) en un seul permis. Les permis n[os] A.T.C. 338/48(NS) et A.T.C. 158/47(NS) sont par la présente regroupés en un seul permis, soit le permis n° A.T.C. 338/48(NS). Le permis n° A.T.C. 158/47(NS) sera annulé dès que le nouveau permis n° A.T.C. 338/48(NS) sera délivré.

Un nouveau permis, portant le numéro A.T.C. 338/48(NS), autorisant Austin Airways Limited à exploiter un service aérien commercial de la classe 3, (entre points déterminés) afin de desservir Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Marathon, Manitouwadge, Timmins, Armstrong, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post, Summer Beaver, Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Fort Severn, Osnaburgh House, Sioux Lookout et Fort Hope, Ontario, sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notam-

requirement for a competitive service between Thunder Bay and Sioux Lookout. Consequently, the Committee rejects Bearskin's request that a three year restriction be imposed on the applicant with respect to the provision of service between Thunder Bay and Sioux Lookout.

The Committee concludes that the proposed consolidation of licences would allow Austin greater operational flexibility and, more importantly, enable the applicant to improve its air services to the northwestern Ontario travelling public. The Committee is of the opinion that the potential for improvement of air service to the public resulting from approval of this application, together with approval of the Bearskin consolidation application (Docket No. 8350), outweighs the concerns one or the other air carrier has raised.

Accordingly, the Committee is of the opinion that the public convenience and necessity requires the granting of the application.

The application by Austin Airways Limited for consolidation of Licence Nos. A.T.C. 338/48(NS) and A.T.C. 158/47(NS) into one licence is hereby approved. Licence Nos. A.T.C. 338/48(NS) and A.T.C. 158/47(NS) are hereby consolidated into one licence, namely Licence No. A.T.C. 338/48(NS). Licence No. A.T.C. 158/47(NS) will be cancelled upon issuance of the consolidated Licence No. A.T.C. 338/48(NS).

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 338/48(NS), authorizing Austin Airways Limited to operate a Class 3 Specific Point commercial air service, serving the points Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Marathon, Manitouwadge, Timmins, Armstrong, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post, Summer Beaver, Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Fort Severn, Osnaburgh House, Sioux Lookout and Fort Hope, Ontario, will issue upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of

ment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs et le permis sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, ainsi qu'aux conditions supplémentaires suivantes:

1. Dans la prestation de ses services à destination et en provenance de Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Manitouwadge, Marathon et Timmins, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe de tout groupe décrit à l'alinéa 4(1)a) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, pourvu qu'elle se soit conformée aux exigences applicables de dépôt de tarif et d'assurance responsabilité établies dans ledit *Règlement* ainsi qu'aux exigences de financement et de propriété du Comité des transports aériens.*

   * La titulaire s'est conformée aux exigences énoncées à la condition n° 1 précitée pour les groupes A, B, C, D et E.

2. Dans la prestation de ses services à destination et en provenance de Armstrong, Fort Hope, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post et Summer Beaver, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C, D et E seulement.

3. Dans la prestation de ses services à destination et en provenance de Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Fort Severn, Osnaburg House et Sioux Lookout, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C, D (limitée aux aéronefs DC-3 dans le groupe D) et E (limitée aux aéronefs dotés d'hélices dans le groupe E).

La présente décision entre en vigueur le 26 mai 1986, date à laquelle elle a été communiquée par télex.

the Committee as applicable and shall contain the conditions prescribed at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended and the following additional conditions:

1. The Licensee is authorized in its operations to and from Thunder Bay, Kenora/Minaki, Geraldton, Manitouwadge, Marathon, and Timmins to use fixed wing aircraft in any Group described in paragraph 4(1)(a) of the *Air Carrier Regulations* subject to compliance with the applicable tariff filing and liability insurance requirements established by the *Air Carrier Regulations*, and the financial and ownership requirements as determined by the Air Transport Committee.*

   * Compliance with the requirements set out in Condition No. 1 has been established for Groups A, B, C, D and E.

2. The Licensee is authorized in its operations to and from Armstrong, Fort Hope, Lansdowne House, Webequie, Nakina, Ogoki Post, and Summer Beaver to use fixed wing aircraft in Groups A, B, C, D and E only.

3. The Licensee is authorized in its operations to and from Red Lake, Pikangikum, Sandy Lake, Deer Lake, North Spirit Lake, Poplar Hill, Cat Lake, Round Lake, Kingfisher Lake, Angling Lake, Muskrat Dam, Sachigo Lake, Pickle Lake, Big Trout Lake, Bearskin Lake, Wunnummin Lake, Kasabonika, Fort Severn, Osnaburgh House, and Sioux Lookout to use fixed wing aircraft in Groups A, B, C, D (limited to DC-3 aircraft in Group D) and E (limited to propeller-driven aircraft in Group E).

This Decision takes effect as of May 26, 1986, the date on which it was communicated by telex.

Relative à la requête déposée par la ville de Gander en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, en autorisation d'interjeter appel de l'action d'Air Canada de transférer ses vols internationaux de Gander à St. John's (Terre-Neuve).

Répertorié: Gander (Ville de) (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M. Landers.

Décision n°: 10013
Date de la décision: le 11 août 1986
Dossier n°: 2-A1

Transport aérien - Permisison d'appel - Critères en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, *S.R.C. 1970, chap. N-17 - Compétence.*

Le Conseil de la ville de Gander (ci-après Conseil) a présenté une requête en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports *en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel de l'action d'Air Canada de transférer ses vols internationaux de Gander à St. John's (Terre-Neuve).*

Aux termes de l'article 23, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) devait déterminer si la requête était de prime abord bien fondée.

Décision: *Le Comité a rejeté la requête.*

Avant d'aborder la question à l'étude, le Comité a tenu à établir sa compétence à juger de la présente demande, Air Canada alléguant que l'article 23 ne s'appliquait pas. Le Comité a précisé que lorsqu'une personne déposait une requête en vertu de l'article 23 car elle croyait qu'une action ou une omission d'un transporteur pouvait nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les tarifs ou les conditions de transport à l'intérieur, destination ou en provenance du Canada, il se devait de recevoir sa demande, compte tenu de ce qui précède. En l'occurrence, il a donc conclu à l'application de l'article 23.

Le Comité a ensuite examiné les arguments écrits afin de déterminer si la requête était de prime abord bien fondée. Il a jugé que les inquiétudes du Conseil n'étaient pas bien fondées. Rien au dossier ne démontrait que l'action du transporteur pourrait nuire à l'intérêt public en ce qui

In the matter of an application by the Town of Gander made pursuant to section 23 of the National Transportation Act for leave to appeal the act of Air Canada to move its international flights from Gander to St. John's, Newfoundland.

Indexed as: Gander (Town) (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M. Landers.

Decision No.: 10013
Date of Decision: August 11, 1986
File No.: 2-A1

Air transport - Leave to appeal - Criteria under section 23 of the National Transportation Act, *R.S.C. 1970, c. N-17. - Jurisdiction*

The Town Council of Gander (hereinafter Gander) filed an application pursuant to section 23 of the National Transportation Act *for leave to appeal the act of Air Canada to move its international flights from Gander to St. John's, Newfoundland.*

Pursuant to section 23, the Air Transport Committee (hereinafter Committee) had to determine if a prima facie *case had been made by Gander.*

Decision: *The application was dismissed.*

Before addressing the main issue, the Committee considered its jurisdiction to hear Gander's request, Air Canada submitting that section 23 did not apply to the case at hand. The Committee stressed that as long as a person who filed an application under section 23 had reasons to believe that any act or omission of a carrier may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, then the Committee had jurisdiction to hear the case. Accordingly, the Committee held that section 23 did apply to the present case.

The Committee then considered carefully all written pleadings to determine whether or not a prima facie *case had been made by Gander. The Committee reached the conclusion that the concerns raised by the applicant were irrelevant. There was not sufficient evidence that the act of*

concerne les taux ou les conditions de transport. Au contraire, le Comité a souligné la crainte du Conseil voulant que le transfert des vols entre Gander et St. John's aurait des répercussions financières pour la majorité des Terre-Neuviens et des Labradoriens constituait un désavantage se rattachant au lieu. Il ne pouvait donc pas en tenir compte vu les stipulations du sous-alinéa 23(3)a)(i) de la Loi.

En conséquence, le Comité a décrété que de prime abord la requête sous l'article 23 n'était pas bien fondée.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 3919, datée du 19 juillet 1974.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 23, 23(2), 23(3), 23(3)a)(i).

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, mod. par DORS/83-448, art. 60, 64(1), 64(3).

DÉCISION

Par suite de l'action d'Air Canada visant à déplacer le point d'origine et de retour de ses vols internationaux en partance de Terre-Neuve de Gander à St. John's, le Conseil de la ville de Gander (ci-après le Conseil) a déposé le 16 juin 1986 devant le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports (ci-après le Comité), une requête en vertu de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* (ci-après *L.N.T.*) en autorisation d'interjeter appel de l'action du transporteur.

Le paragraphe 23(2) de la *L.N.T.* stipule entre autres:

(2) Lorsqu'une personne a lieu de croire

the carrier would prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic. Furthermore, the Committee noted that Gander's allegation that the move of international flights from this latter municipality to St. John's would impose a further financial impediment to the travelling requirements of the majority of Newfoundlanders and Labradorians, would be a disadvantage inherent in the location of the Town of Gander and would not be considered in its assessment of the case pursuant to the provisions of subparagraph 23(3)(a)(i) of the Act.

Accordingly, the Committee held that Gander had not established a prima facie *case.*

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 3919, dated July 19, 1974.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.
Railway Act, R.S.C 1970, c R-2
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 23, 23(2), 23(3), 23(3)(a)(i).

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142 as am SOR/83-448, ss. 60, 64(1), 64(3).

DECISION

Following the action of Air Canada to move the origin and return point of its international flights out of Newfoundland from Gander to St. John's, the Town Council of Gander (hereinafter Gander) filed on June 16, 1986 with the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission (hereinafter referred to as "the Committee"), an application pursuant to section 23 of the *National Transportation Act* (hereinafter *N.T.A.*) for leave to appeal the act of this carrier.

Subsection 23(2) of the N.T.A. states *inter alia*:

(2) Where a person has reason to believe

a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou

b) ...

peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taux ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.

Afin de présenter une demande de prime abord bien fondée et d'établir la nécessité de tenir une audience publique, le Conseil a fourni comme premier argument que l'action d'Air Canada allait à l'encontre de ce que souhaite la majorité des résidents de Terre-Neuve et du Labrador. Cette allégation était accompagnée de lettres d'appui provenant de plus d'une centaine de localités situées près de St. John's et regroupant environ 70 p. 100 de la population de la province, de même que d'une pétition comportant au-delà de 30 000 signatures de résidents de plus de 300 localités

Le Conseil a donc soulevé comme argument qu'Air Canada avait, pour justifier son action, tout à fait déformé les statistiques réelles sur les passagers. Cet argument était fondé sur les données publiées par le ministère des Transports pour les années 1971 à 1981, sur une étude effectuée en 1981 et sur le compte réel de passagers embarqués et débarqués entre le 7 décembre 1984 et le 15 mars 1985, de même qu'entre le 6 décembre 1985 et le 12 mars 1986.

Le Conseil a en outre remis en question la capacité pour l'aéroport de St. John's d'acheminer plus de 100 passagers par vol international, et souligné que ce besoin se présentait souvent en périodes de pointe.

Le Conseil a également mentionné que le transfert des vols internationaux de Gander à St. John's avait de très sérieuses répercussions financières sur la ville de Gander et ajoutait une contrainte financière de plus à la majorité des Terre-Neuviens et des Labradoriens devant emprunter ce mode de transport.

(a) that any act or omission of a carrier or of any two or more carriers, or

(b)...

may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it is satisfied that a *prima facie* case has been made, make such investigation of the act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted

In order to establish a *prima facie* case and the necessity of a public hearing, Gander first argued that the action of Air Canada was against the wishes of the majority of Newfoundlanders and Labradorians. This was allegedly evidenced by letters of support from more than one hundred communities located outside of St. John's representing approximately 70% of the population of the province and by a petition of support bearing more than 30,000 signatures of individuals from more than 300 communities.

Then, Gander argued that Air Canada's use of passenger statistics to justify its action as a sound business practice was totally misleading and constituted an inaccurate representation of the actual statistics. This argument was based on Ministry of Transport documents for 1971 to 1981, a further survey for the year 1981 and actual count of passengers between December 7, 1984 to March 15, 1985 as well as between December 6, 1985 to March 12, 1986.

Further, the adequacy of St. John's airport to handle more than 100 international passengers on an individual flight was deemed to be questionable by Gander which noted that such an occurrence is frequent in peak periods.

Furthermore, it was alleged by Gander that the move of international flights from this latter municipality to St. John's had a very serious detrimental financial impact upon Gander and that it would impose a further financial impediment to the travelling requirements of the majority of Newfoundlanders and Labradorians.

Finalement, le Conseil a affirmé que son mémoire intitulé *"Air Canada's Transfer of International Flights to St. John's: a Solid Case for Rejection"* exposait d'autres facteurs allant à l'encontre de ce transfert, tout comme d'ailleurs sa lettre du 14 mars 1986 à l'honorable Don Mazankowski, alors ministre des Transports.

Le Conseil a conclu sa requête en disant attendre une confirmation du Comité concernant la tenue d'une audience publique approfondie sur la question et en demandant que l'exploitation des vols internationaux d'Air Canada en partance de St. John's soit suspendue jusqu'à la publication des résultats de cette audience.

Le 11 juillet 1986, Air Canada a répondu à la demande du Conseil, conformément à l'article 60 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports* (ci-après les *Règles générales*).

Le premier argument soulevé par le transporteur est que l'article 23 de la *L.N.T.* ne s'applique pas aux cas de transfert de vols commerciaux internationaux d'un point à un autre, étant donné que de tels transferts ne concernent aucunement les taux ou les conditions du transport dont il est question dans cet article. En d'autres mots, Air Canada allègue que bien que le transfert de ses services entraîne un changement de la situation, il ne modifie aucunement une "condition" de transport telle que l'entend le paragraphe 23(2) de la *L.N.T.* Air Canada précise à cet égard que le paragraphe 23(3) de la *L.N.T.* stipule que le Comité, lorsqu'il fait une enquête en vertu de l'article 23, doit tenir compte de tous les facteurs au-delà du lieu et du volume du trafic pour déterminer ceux qui entraînent un désavantage injuste. En tant que tel, la situation géographique de Gander, selon Air Canada, ne peut être considérée puisqu'elle est un désavantage inhérent au lieu ou au volume du trafic.

Air Canada soulève, à l'appui de cet argument, que si l'on se fie au paragraphe 23(3) de la *L.N.T.* pour interpréter le paragraphe 23(2), il en ressort clairement que les conditions permettant d'interjeter appel doivent toucher le transport des passagers et des biens et non un point de service.

Toujours en vue d'appuyer ce premier argument, Air Canada se reporte à l'annexe "A"

Finally, Gander affirmed that more evidence against this move was contained in the brief it had prepared entitled *"Air Canada's Transfer of International Flights to St. John's: a Solid Case for Rejection"*, as well as in its correspondence of March 14, 1986 to the Honourable Don Mazankowski, then Minister of Transport.

Gander concluded by stating it awaited confirmation of the Committee to hold a full public inquiry into this matter and requested that the operation of Air Canada's international flights out of St. John's be put on hold until the results of this public hearing are made known.

Air Canada filed an answer to Gander's application, as provided for under section 60 of the *Canadian Transport Commission General Rules* (hereinafter referred to as the *"General Rules"*) on July 11, 1986.

The first argument raised by this carrier was that section 23 of the *N.T.A.* did not apply to the case of a transfer of international commercial air services from one point to another, as such transfer has nothing to do with tolls or conditions of carriage as required by the said section. In other words, Air Canada alleged that although there was a change of situation brought by the transfer of services from one point to another, this did not bring a change of a "condition" of carriage as stated in subsection 23(2) of the *N.T.A.* In support of this, Air Canada submitted that subsection 23(3) of the *N.T.A.* states that the Air Transport Committee should consider matters beyond the location and volume of traffic in determining what is an unfair disadvantage in its assessment of a case under section 23. As such, the location of Gander, pursuant to Air Canada, could not be considered as it is a disadvantage inherent in the location of this town or the volume of traffic.

Air Canada also raised, in support of this argument, that by further using subsection 23(3) of the *N.T.A.* to interpret subsection 23(2), it was clear that the conditions which are to be the subject of an appeal must be conditions specified for the carriage of traffic and cannot be interpreted to mean a point of service.

In further support of this first argument, Air Canada referred to Appendix "A" to A.T.C.

de la *décision n° 3919* rendue le 19 juillet 1974 par le C.T.A., qui établissait que l'article 23 de la *L.N.T.* ne s'appliquait pas aux cas d'audiences concernant les taux et allègue que pour les raisons citées à l'annexe "A", essentiellement, cet article ne s'appliquait pas dans le cas d'une condition de transport.

En conclusion, Air Canada prétend que l'article 23 porte sur les conditions liées au transport du trafic, comme les conditions énoncées dans les règlements tarifaires, ou possiblement sur les conditions du transport, et qu'il ne peut être invoqué dans le cas du transfert d'un point de service, comme dans le cas présent.

Air Canada a répondu ensuite à chacun des quatre arguments soulevés dans la requête du Conseil. Selon elle, le témoignage présenté par le Conseil n'appuie pas sa prétention voulant que le transfert des vols aille à l'encontre de ce que souhaite la majorité des résidents de Terre-Neuve et du Labrador.

En réponse au deuxième argument du Conseil, Air Canada affirme que le transfert est justifié par le simple fait que la région de St. John's constitue le plus important marché de la province et que 80 p. 100 des ventes que la compagnie effectue à Terre-Neuve dans le secteur du transport outre-mer proviennent de cette région. Elle allègue donc que la majorité des passagers empruntant ces vols n'auront plus à subir les inconvénients qu'entraîne la trajectoire via Gander. Air Canada considère que le trafic est davantage susceptible de s'accroître à St. John's, ce qui lui permettra d'améliorer à long terme ses services, et ce aussi bien au profit de la province qu'à son propre profit.

Les inquiétudes soulevées au sujet de l'aéroport de St. John's ne sont pas fondées, selon Air Canada, étant donné que l'aéroport est actuellement tout à fait en mesure de desservir jusqu'à cent vingt-cinq passagers par vol. La réplique d'Air Canada s'appuie en outre sur le fait qu'un plan en deux étapes a été établi pour l'agrandissement de l'aéroport. On prévoit agrandir d'ici 1987 les installations actuelles, puis, conformément au plan directeur du ministère des Transports, construire un nouveau terminal en 1991-1992.

Le transfert de point de service effectué par Air Canada n'ajoutera aucune contrainte finan-

Decision No. 3919, dated July 19, 1974, which ruled that section 23 of the *N.T.A.* did not apply in a fare hearing case, and alleged that for essentially the same reasons as stated in the said Appendix, this section did not apply in the case of a condition of carriage.

In conclusion to this argument, Air Canada submitted that section 23 referred to conditions associated with the carriage of traffic such as the conditions found in Rules Tariffs or possibly conditions of carriage and could not be invoked in a transfer of a point of service such as the present situation.

Air Canada then proceeded to answer each of the four arguments raised by Gander in support of its application. It argued that the evidence addressed by Gander does not support the contention that the move is against the wishes of the majority of Newfoundlanders and Labradorians.

As for Gander's second argument, Air Canada submits that for the simple reason that the greater St. John's area represents the largest Newfoundland market and that 80% of this carrier's sales in the province for overseas travel is generated there, the move is justified. It therefore alleges that the majority of passengers will no longer be inconvenienced by a routing via Gander. This carrier considers that St. John's has the greatest potential for traffic growth, which will enable service improvement in the long term for the overall benefit of both the province and the airline.

The concerns raised about St. John's airport are unfounded, Air Canada argues, as this airport is presently adequately capable of handling loads of up to one hundred and twenty-five passengers. Air Canada's answer also relies on the two-phase plan to expand this airport, the first phase calling for an extension to the existing building by 1987 and the second for a new terminal, pursuant to the Ministry of Transport master plan in 1991-92.

No further financial impediments to the travelling requirements of the majority of

cière à la majorité des voyageurs terre-neuviens et labradoriens. Le transporteur soutient en effet que cinquante pour cent de la population de la province habite la région de St. John's. Selon la compagnie aérienne, le changement n'aura aucun effet pratique sur la majorité de ceux qui habitent à l'extérieur de cette région, étant donné qu'il leur faudra de toute manière se déplacer ou effectuer une correspondance. Au niveau des tarifs, Air Canada fait savoir qu'un tarif spécial sera consenti pour les vols en partance de St. John's et que ce tarif s'appliquera également aux passagers en provenance de Gander.

Finalement, Air Canada prétend avoir respecté les voies juridiques et politiques normales en effectuant ce transfert.

En conclusion, elle demande au Comité de rejeter la requête du Conseil.

Le Conseil a déposé le 6 août 1986 sa réponse en date du 1er août 1986 à Air Canada. Le Conseil réplique que l'article 23 de la *L.N.T.* a pour but de permettre au grand public de réagir à une action ou à une omission de la part d'un transporteur aérien. Selon le Conseil, si l'article ne peut servir à cette fin, il y a lieu de se demander pourquoi des règlements sont établis et pour quelle raison le Comité a mentionné dans sa *décision n° 3919* que "l'article 23 concerne surtout des mesures correctives".

Le Conseil allègue en outre que le paragraphe 23(3) de la *L.N.T.* précise que la C.C.T. doit tenir compte des facteurs qui entraînent "... un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en passant par des ports canadiens". Le Conseil est d'avis que le transfert effectué par Air Canada est préjudiciable au développement de l'aquiculture du saumon de l'Atlantique à Baie d'Espoir.

Finalement, le Conseil réitère les arguments soulevés dans sa demande.

Avant de déterminer si la requête du Conseil est de prime abord bien fondée, conformément à l'article 23 de la *L.N.T.*, le Comité doit d'abord prendre en considération l'argument soulevé par Air Canada selon lequel cet article ne s'applique pas dans le cas présent puisque, de l'avis du

Newfoundlanders and Labradorians will be imposed by Air Canada's move, as this carrier submits that fifty percent of the total provincial population lives in the greater St. John's area. According to Air Canada, for the majority of those who live outside this area, the change will have no practical effect, as travelling or making a connection would be required in any event. As far as fares are concerned, Air Canada submits that a Super Apex fare will now be available from St. John's and that this fare will also be retained for Gander passengers

Finally, Air Canada alleged that, in effecting its transfer, it followed all of the normal legal and political channels required.

In conclusion, Air Canada requested the Committee to dismiss Gander's application.

Gander filed on August 6, 1986 its reply dated August 1, 1986 to Air Canada's answer. Through this reply, Gander submits that section 23 of the *N.T.A.* was designed for remedial action by the general public for the act or omission of an air carrier. It argues that if this section cannot be used for remedial action, the question must be raised as to the necessity for the existence of such regulations and why the Committee in *Decision No. 3919* stated that "section 23 is of a remedial nature"

Further, it alleges that subsection 23(3) directs the C.T.C. to give consideration to "... unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports". It is Gander's opinion that Air Canada's move prejudicially affects the development of an Atlantic salmon aquaculture industry at Bay D'Espoir.

Finally, Gander reiterates the arguments made in its application.

Before making a determination as to whether Gander has made a *prima facie* case pursuant to section 23 of the *N.T.A.*, the Committee must first consider Air Canada's argument to the effect that this section does not apply in the present case because, in its opinion,

transporteur, le transfert effectué de Gander à St. John's "ne concerne aucunement les tarifs ou les conditions du transport". Étant donné qu'Air Canada est d'avis que son geste ne nuit pas à l'intérêt public en ce qui concerne les tarifs ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, ce qui est mentionné au paragraphe 23(2) de la *L.N.T.*, elle conclut que l'article 23 ne s'applique pas et que, partant, le C.T.A. n'a pas juridiction pour entendre la plainte déposée par le Conseil.

Le Comité n'est pas d'accord avec cet argument d'Air Canada. En fait, le paragraphe 23(2) commence par "Lorsqu'une personne a lieu de croire...". Ces mots d'introduction, de l'avis du Comité, signifient que dans la mesure où la personne qui dépose une requête en vertu de l'article 23 croit que l'action posée par le transporteur peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les tarifs ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, il se doit de recevoir sa requête. C'est au Comité qu'il revient d'établir si elle est, de prime abord, bien fondée et si l'action concerne les tarifs ou les conditions du transport.

Pour les mêmes raisons, le Comité croit que l'argument soulevé par Air Canada selon lequel le libellé du paragraphe 23(3) soutient sa conclusion relative à la juridiction, est fautif. Le paragraphe 23(3) peut aider le Comité à déterminer si la demande est, de prime abord, bien fondée, mais ce dernier ne doit pas pour autant négliger les premiers mots du paragraphe 23(2), selon lesquels ce qu'a lieu de croire le demandeur est déterminant pour la juridiction.

Bien entendu, ce que croit le demandeur doit être déclenché par une action ou une omission de la part d'un transporteur ou par l'effet de l'établissement d'un taux par un transporteur, conformément à la *L.N.T.* ou à la *Loi sur les chemins de fer*. Si cela était provoqué par un taux établi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, comme c'était le cas dans le cadre de la *décision n° 3919* du C.T.A. dont il est question dans la réplique d'Air Canada, alors l'article 23 de la *L.N.T.* ne s'appliquerait pas. C'est là l'unique portée du principe énoncé à l'annexe "A" de la *décision n° 3919* du C.T.A. La décision ne se prête raisonnablement pas à l'application éten-

the transfer from Gander to St. John's "has nothing to do with tolls or conditions of carriage". Since in its opinion this act does not affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, which is a component set out in subsection 23(2) of the *N.T.A.*, Air Canada concludes that section 23 cannot apply and that, therefore, there is no jurisdiction for the A.T.C. to hear Gander's complaint.

The Committee disagrees with Air Canada's argument. The fallacy in this argument lies herein: subsection 23(2) starts with the following words - "Where a person has reason to believe ...". These opening words mean, in the Committee's opinion, that as long as the person who files the section 23 application believes that an act of the carrier may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, then the Committee has jurisdiction to hear the application. Whether in fact the act has anything to do with tolls or conditions of carriage goes to the merits of the case and relates to the Committee's determination of whether a *prima facie* case has been established.

For the same reasons, the Committee is of the view that Air Canada's argument that the wording of subsection 23(3) supports its conclusion as to jurisdiction, is misguided. The wording of subsection 23(3) may provide assistance to the Committee in determining whether a *prima facie* case has been made, but it cannot override the opening words of subsection 23(2) where the applicant's reasonable belief is determinative of jurisdiction.

Of course, that reasonable belief must be triggered by an act or omission of a carrier or by the effect of a rate established by a carrier pursuant to the *N.T.A.* or the *Railway Act*. If the reasonable belief was triggered by a rate established under the *Aeronautics Act*, as was the case in A.T.C. *Decision No. 3919* referred to in Air Canada's answer, then section 23 of the *N.T.A.* would not apply. That is the extent of the principle laid down in Appendix "A" to A.T.C. *Decision No. 3919* and no more. The said Decision does not reasonably lend itself to the extended application that Air Canada submits that it should be given. And, in the present case,

due qu'Air Canada prétend que l'on devrait en faire. En outre, dans le cas présent, il ne fait aucun doute que ce qu'a lieu de croire le Conseil est provoqué par une action du transporteur.

Enfin, l'argument soulevé par Air Canada, selon lequel les "conditions du transport du trafic" mentionnées à l'article 23 de la *L.N.T.* désignent les conditions se rattachant au transport du trafic comme celles qui sont énoncées dans les règlements tarifaires ou les conditions entourant les contrats de transport, et que, par conséquent, cet article ne peut être invoqué dans un cas de transfert de services se rapporte au mérite du cas plutôt qu'à la question de juridiction. Ici encore, les premiers mots du paragraphe 23(2) sont déterminants.

Le Comité ayant établi que l'article 23 de la *L.N.T.* s'applique dans le cas présent, il doit déterminer si la requête presentée par le Conseil est, de prime abord, bien fondée. Selon le paragraphe 64(3) des *Règles générales*, la partie qui demande la tenue d'une audience publique doit:

> ... démontrer qu'il est dans l'intérêt de la justice de ne pas fonder la décision sur les témoignages écrits.

Étant donné que le Conseil n'a accompagné sa requête d'aucune démonstration, et à la lumière du paragraphe 64(1) des *Règles générales* qui se lit comme suit:

> Dans la mesure du possible, la Commission peut, d'après les témoignages écrits, déterminer si une requête est de prime abord bien fondée.

le Comité a décidé de se fier aux témoignages écrits pour déterminer si la requête est de prime abord bien fondée.

Le Comité est d'avis que la plupart des inquiétudes soulevées par le Conseil ne sont pas fondées, en ce sens qu'elles ne peuvent même pas prétendre démontrer que l'action du transporteur est susceptible de nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taux ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada. La seule préoccupation qui soit pertinente ou, en d'autres mots, qui concerne les taux ou les conditions du transport,

there is no dispute that the belief of the applicant is triggered by an act of the carrier.

Lastly, the arguments advanced by Air Canada that "conditions of the carriage of traffic" mentioned in section 23 of the *N.T.A.* mean the conditions associated with the carriage of traffic such as those found in Rules Tariffs or maybe conditions of contract of carriage, and that, accordingly, this section cannot be invoked in a transfer of point case, relates to the merits of the case rather than to the issue of jurisdiction. Once again, the opening words of subsection 23(2) have an overriding effect

The Committee having determined that section 23 of the *N.T.A.* does apply to the present case, it must determine if a *prima facie* case has been made by Gander with respect to its contentions. Subsection 64(3) of the *General Rules* dictates that the party who requires such public hearing must:

> ... bear the onus of demonstrating that the interest of justice would not be served by having the decision made on the basis of the written pleadings.

Since no such demonstration was made by Gander in its application, and in light of subsection 64(1) of the *General Rules* which provide that:

> Wherever possible, the Commission may determine whether a *prima facie* case has been made in an application on the basis of the written pleadings.

the Committee has decided to make its determination of the *prima facie* case on the basis of the said written pleadings.

The Committee is of the opinion that most of the concerns raised by Gander are irrelevant in the sense that they do not even purport to demonstrate that the act of the carrier may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada. The only concern that is relevant or, in other words, that does relate to tolls or conditions of carriage, is the allegation that the movement of the

est celle voulant que le transfert des vols internationaux de Gander à St. John's constitue une contrainte financière de plus pour la majorité des Terre-Neuviens et des Labradoriens qui empruntent ces vols.

Néanmoins, le témoignage du Conseil n'a pas réussi à convaincre le Comité qu'un tel inconvénient ou désavantage se concrétiserait si l'on tient compte, entre autres choses, du fait qu'un tarif spécial sera consenti aux passagers partant de St. John's pour s'embarquer à bord de vols internationaux tout en demeurant disponible aux passagers partant de Gander. Même si l'on devait présumer que le désavantage dont parle le Conseil sera réel, il serait inhérent à la localité et le Comité ne pourrait le prendre en considération en vertu du sous-alinéa 23(3)a)(i) de la *L.N.T.*

Qui plus est, l'allégation du Conseil selon laquelle le transfert effectué par Air Canada nuirait au développement de l'aquiculture du saumon de l'Atlantique à Baie d'Espoir demeure injustifiée, étant donné qu'elle n'est accompagnée d'aucun témoignage indiquant que cette industrie aura recours aux services à horaires fixes d'Air Canada en provenance de Gander. Selon toute probabilité, elle utilisera les vols d'affrètement, qui continueront d'être offerts à Gander par Air Canada et d'autres transporteurs.

En conséquence, le Comité est d'avis que la requête déposée par le Conseil n'est pas de prime abord bien fondée et, partant, la rejette.

international flights from Gander to St. John's will impose a further financial impediment to the travelling requirements of the majority of Newfoundlanders and Labradorians.

However, the evidence brought forward by Gander did not convince the Committee that such impediment or disadvantage would be caused taking into account, *inter alia*, the fact that a Super Apex fare would now be available to international passengers out of St. John's while remaining available out of the Town of Gander. Even if it was to be assumed that the disadvantage referred to by Gander would be created, such disadvantage would be inherent in the location of the Town of Gander and the Committee would not, therefore, have any regard thereto pursuant to subparagraph 23(3)(a)(i) of the *N.T.A.*

Further, Gander's allegations that Air Canada's move would prejudicially affect the development of an Atlantic salmon aquaculture industry at Bay d'Espoir, made in its reply, remains unsubstantiated, as no evidence was brought forward indicating that the aquaculture plant would use Air Canada's scheduled service out of Gander. In all probability, charter services will be used and such service will continue to be available out of Gander from Air Canada and other carriers.

Accordingly, the Committee is of the view that Gander has not established a *prima facie* case and, therefore, its application is dismissed.

Requête présentée par Pacific Western Airlines Ltd. en vue de suspendre de nouveau l'autorisation de desservir Peace River, High Level et Fort Chipewyan (Alberta) prévue aux permis A.T.C. 576/51(NS) et A.T.C. 1023/59(S) pour un an à compter du 30 septembre 1986.

Répertorié: Pacific Western Airlines Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et R.J. Orange.

Décision n°: 10098
Date de la décision: le 19 septembre 1986
Dossiers n^os^: 2-P148-84A
-98A

Transport aérien - Permis - Suspension de service.

Suite à l'avis de la requête présentée par Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après PWA) visant la suspension énoncée dans l'intitulé, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) a reçu des interventions contraires à l'agréement de la demande. PWA a répondu audites interventions.

Décision: *Le Comité a rejeté la requête.*

D'une part, le Comité a remarqué l'absence d'indices quant à une augmentation substantielle de la demande sur les routes visées pour l'année à venir. D'autre part, le Comité a précisé que les permis inutilisés pouvaient nuire au développement et à l'amélioration des services aériens en place ainsi qu'à la venue de nouveaux transporteurs. Le Comité a donc conclu que PWA n'avait pas démontré la nécessité de maintenir ladite suspension.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 8788, datée du 10 avril 1985.

Loi citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 16(8).

Application by Pacific Western Airlines Ltd. for a further suspension of service to the points Peace River, High Level and Fort Chipewyan, Alberta, under Licence Nos. A.T.C. 576/51(NS) and A.T.C. 1023/59(S) for a period of one year effective September 30, 1986.

Indexed as: Pacific Western Airlines Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and R.J. Orange.

Decision No.: 10098
Date of Decision: September 19, 1986
File Nos.: 2-P148-84A
-98A

Air transport - Licence - Suspension of service.

Pursuant to the notice of the application by Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter PWA) for the suspension set out in the title, the Air Transport Committee (hereinafter Committee) received interventions opposing the granting of the request. PWA replied to the interventions.

Decision: *The application was denied.*

On the one hand, the Committee failed to find indications of an increase in traffic in the next year to serve the points in question. On the other hand, the Committee stressed that dormant licence authorities would restrict potential development or improvement of existing air services and would prevent the establishment of new carriers. Consequently, the Committee reached the conclusion that PWA did not demonstrate that there was a requirement for a further suspension.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8788, dated April 10, 1985.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 16(8).

DÉCISION

Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après PWA) a demandé au Comité des transports aériens la suspension énoncée en intitulé. La requête, prête à être traitée, a été reçue le 13 mars 1986.

Aux termes du permis A.T.C. 1023/59(S), PWA est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 1 (à horaire fixe) afin de desservir Edmonton, Peace River, Fort McMurray et Calgary (Alberta); Yellowknife, Hay River, Fort Smith, Fort Simpson, Norman Wells et Inuvik (Territoires du Nord-Ouest); Whitehorse (Territoire du Yukon); Dawson Creek et Prince George (Colombie-Britannique), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes F et G; et aux termes du permis A.T.C. 576/51(NS), un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points determinés) afin de desservir Edmonton, Fort McMurray, Fort Chipewyan, Peace River et High Level (Alberta); Fort Smith, Yellowknife, Cambridge Bay, Fort Simpson et Resolute (Territoires du Nord-Ouest).

En vertu de la *décision n° 8788* du 10 avril 1985, l'autorisation de desservir Peace River, High Level et Chipewyan (Alberta) prévue aux permis A.T.C. 576/51(NS) et A.T.C. 1023/59(S) était suspendue jusqu'au 30 septembre 1986, et PWA était sommée d'informer le Comité, au plus tard le 31 mars 1986, de ses intentions relativement au service auxdits points.

Avis de la requête a été publié les 23 et 25 avril 1986 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des interventions contraires à l'agrément de la requête de la ville de Peace River, la ville de Fairview, la ville de Grimshaw et du village de Berwyn. PWA a répliqué auxdites interventions.

La clôture des débats a eu lieu le 11 juin 1986. Toutes les plaidoiries font partie du dossier public et elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque le désire. Des copies peuvent aussi être envoyées à ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

DECISION

Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter PWA) has applied to the Air Transport Committee for the suspension set out in the title. The application was received ready for processing on March 13, 1986.

Under Licence No. A.T.C. 1023/59(S), PWA is authorized to operate a Class 1 Scheduled commercial air service using fixed wing aircraft in Groups F and G serving the points Edmonton, Peace River, Fort McMurray and Calgary, Alberta; Yellowknife, Hay River, Fort Smith, Fort Simpson, Norman Wells and Inuvik, Northwest Territories; Whitehorse, Yukon Territory; Dawson Creek and Prince George, British Columbia; and under Licence No. A.T.C. 576/51(NS), a Class 2 Regular Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft in Groups F and G serving the points Edmonton, Fort McMurray, Fort Chipewyan, Peace River and High Level, Alberta; and Fort Smith, Yellowknife, Cambridge Bay, Fort Simpson and Resolute, Northwest Territories.

By *Decision No. 8788* dated April 10, 1985, the authority to serve the points Peace River, High Level and Fort Chipewyan, Alberta, under Licence Nos. A.T.C. 576/51(NS) and A.T.C. 1023/59(S) was suspended until September 30, 1986, and PWA was required to advise the Committee by no later than March 31, 1986 of its intentions in respect of the service to these points.

Notice of the application was published on April 23 and 25, 1986 in the newspapers of the areas concerned and copies of the notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by the Town of Peace River, the Town of Fairview, the Town of Grimshaw and the Village of Berwyn. PWA replied to the interventions.

Pleadings closed June 11, 1986. The pleadings form part of the public files and may be consulted in the Committee's offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided by the Secretary of the Committee on request.

Le Comité a étudié la requête, les documents présentés à l'appui et l'intervention précitée.

Dans leurs interventions contraires à l'agrément de la requête de PWA, la ville de Peace River, la ville de Grimshaw et le village de Berwyn affirment que maintenir la suspension de l'autorisation permettant à PWA de desservir les points Peace River, High Level et Fort Chipewyan limitera les perspectives de développement ou l'amélioration du service offert par les transporteurs aériens en place. Les intervenants indiquent aussi que le service offert par Time Air est satisfaisant, mais qu'il risque de se trouver compromis à cause de l'incertitude que fait planer la possibilité que PWA revendique les droits de ses permis à tout moment. En réponse, PWA fait valoir que l'aptitude à réagir promptement aux opportunités de marché est importante, surtout dans les marchés où le développement futur pourrait donner l'occasion de déployer des moyens plus considérables. PWA précise qu'elle aimerait être en mesure de reprendre le marché lorsque se produira cet essor.

Le Comité note que la suspension initiale de l'autorisation de PWA, approuvée dans la *décision n° 8788* du 10 avril 1985, a été accordée parce que le trafic ne suffisait pas à soutenir un service viable au moyen d'un avion à réaction. Le Comité pense que l'état du marché demeurera vraisemblablement le même au cours de la prochaine année. Toutefois, si il venait à changer, le Comité croit que les transporteurs en place doivent avoir la possibilité d'améliorer leurs services sans craindre qu'un autre transporteur ne vienne rétablir un service qui était suspendu depuis un certain temps. PWA n'a fourni aucune indication quant au moment où elle compte rétablir son service; elle s'est bornée à dire qu'elle souhaite conserver le droit de desservir ultérieurement les localités en cause.

Le Comité est d'avis que les permis inutilisés peuvent entraver le développement des services existants et gêner la venue de nouveaux transporteurs potentiels, et qu'il ne convient pas de les maintenir pendant de longues périodes sans raisons valables.

Compte tenu de la forte opposition et du manque d'appui à l'égard de la requête, le Comité est d'avis que PWA n'a pas démontré

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the interventions referred to.

In their interventions against PWA's application, the Town of Peace River, the Town of Grimshaw and the Village of Berwyn state that to further suspend PWA's authority to serve the points Peace River, High Level and Fort Chipewyan will restrict potential development or improvement of service by existing air carriers. The intervenors also state that the service offered by Time Air is satisfactory; however, this service could be jeopardized by the uncertainty of PWA claiming its licence privilege indefinitely. In reply, PWA states that the ability to be able to react promptly to market opportunities could result in an opportunity to deploy additional capacity. PWA states that it would like to be in a position to re-enter the market when development occurs.

The Committee notes that PWA's original suspension approved by *Decision No. 8788* dated April 10, 1985 was granted for the reason that there was insufficient traffic to sustain a viable service with a jet aircraft. The Committee is of the opinion that the market circumstances are unlikely to change in the next year; however, should market conditions change, the Committee is of the view that existing carriers should have an opportunity to upgrade their services and not be faced with the prospect of another carrier re-establishing service that has been suspended for some time. PWA did not provide any indication of when it would reinstate service but only that it wishes to retain the right to serve these communities at some future time.

The Committee is of the view that dormant licence authorities may inhibit the upgrading of existing services and may be seen as an obstacle by potential new entrants, and is of the opinion that they should not continue for a lengthy period of time without sufficient reason.

Having considered the strong opposition and the lack of support for the application, the Committee is of the opinion that PWA has not

qu'il est nécessaire de maintenir la suspension de son autorisation de desservir les points en cause.

Est par la présente rejetée la requête déposée par Pacific Western Airlines Ltd. en vue de suspendre de nouveau l'autorisation de desservir Peace River, High Level et Fort Chipewyan (Alberta) prévue aux permis A.T.C. 576/51(NS) et A.T.C. 1023/59(S) pour un an à compter du 30 septembre 1986. De plus, PWA est par la présente sommée de justifier, dans les trente jours suivant la date de la présente décision, qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'autorisation de desservir Peace River, High Level et Fort Chipewyan (Alberta) prévue aux permis A.T.C. 576/51(NS) et A.T.C. 1023/59(S), conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, dans sa version modifiée.

demonstrated that there is a requirement to further suspend its authority to serve the points in question.

The application by Pacific Western Airlines Ltd. for a further suspension of service to the points Peace River, High Level and Fort Chipewyan, Alberta, under Licence Nos. A.T.C. 576/51(NS) and A.T.C. 1023/59(S) for a period of one year effective September 30, 1986 is hereby denied, and PWA is hereby required to show cause, within 30 days from the date of this Decision, why the authority to serve the points Peace River, High Level and Fort Chipewyan, Alberta, under Licence Nos. A.T.C. 576/51(NS) and A.T.C. 1023/59(S) should not be cancelled, pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, as amended.

Relative aux plaintes déposées par North Cariboo Flying Service Ltd. contre Northwest Territorial Airways Ltd. et par Northwest Territorial Airways Ltd. contre North Cariboo Flying Service Ltd. et la décision n° 9041 du 29 juillet 1985.

Répertorié: North Cariboo Flying Service Ltd. c. Northwest Territorial Airways Ltd.

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M. Landers.

Décision n°: 10139
Date de la décision: le 8 octobre 1986
Dossier n^os^: 2-N85-7A
2-N153-7A

Transport aérien - Permis - Signification des termes "point Edmonton" au permis.

Face aux plaintes présentées par North Cariboo Flying Service Ltd. (ci-après North Cariboo) et Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-après NWTA) concernant la route Edmonton-Yellowknife, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) devait déterminer si aux termes du permis n° A.T.C. 3016/79(NS) NWTA pouvait desservir la région d'Edmonton à partir des aéroports municipal et international.

D'une part, North Cariboo alléguait que NWTA exploitait illégalement un service aérien au motif que l'aéroport international ne pouvait faire partie du point Edmonton selon la définition d'un point pour un permis de la classe 2 énoncée à l'article 2 du Règlement sur les transporteurs aériens. *D'autre part, elle soutenait que NWTA ne pouvait exploiter un service à partir de l'aéroport municipal à destination d'un point à l'extérieur de cette province en raison des règlements de l'aéroport.*

Décision: *Le Comité a rejeté les plaintes.*

Suite à une analyse détaillée de la décision n° 9041 *en vertu de laquelle fut délivré le permis n° A.T.C. 3016/79(NS) de NWTA, le Comité a précisé que le fait de mentionner le point Edmonton avait pour but d'autoriser NWTA à desservir ce point à partir des deux aéroports. Il a donc jugé nécessaire de modifier ladite* décision *en y apportant cette précision.*

In the matter of complaints by North Cariboo Flying Service Ltd. against Northwest Territorial Airways Ltd. and by Northwest Territorial Airways Ltd. against North Cariboo Flying Service Ltd. and Decision No. 9041 dated July 29, 1985.

Indexed as: North Cariboo Flying Service Ltd. v. Northwest Territorial Airways Ltd.

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M. Landers.

Decision No.: 10139
Date of Decision: October 8, 1986
File Nos.: 2-N85-7A
2-N153-7A

Air transport - Licence - Meaning of the words "point Edmonton" in the licence.

Further to North Cariboo Flying Service Ltd.'s (hereinafter North Cariboo) complaint with respect to the route pattern between Edmonton and Yellowknife, the Air Transport Committee (hereinafter Committee) had to decide whether or not NWTA was authorized to serve the Edmonton area from both the Municipal and the International Airports under Licence No. A.T.C. 3016/79(NS).

North Cariboo alleged that NWTA was illegally operating from Edmonton International. This airport could not be considered to be part of the point Edmonton according to the definition of a point in respect of a Class 2 licence found in section 2 of the Air Carrier Regulations. *Moreover, North Cariboo argued that NWTA could not operate from Edmonton Municipal Airport directly to a point out of the Province of Alberta due to this airport's bylaws.*

Decision: *Both complaints were dismissed.*

After a careful examination of Decision No. 9041 *which authorized the issuance of NWTA's Licence No. A.T.C. 3016/79(NS), the Committee stressed that the intent of stating the point Edmonton was precisely to demonstrate that Edmonton could be served from both airports. It therefore found that the said* Decision *should be amended accordingly.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 9041, datée du 29 juillet 1985.
Décision du C.T.A. n° 9993, datée du 1 août 1986.

Règlement cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 2.

DÉCISION

Par télex du 4 février 1986, North Cariboo Flying Service Ltd. (ci-après North Cariboo) déposait une plainte contre Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-apres NWTA) au sujet de la route Edmonton-Yellowknife de cette dernière. North Cariboo allègue que NWTA exploite illégalement un service lorsqu'elle effectue des vols à partir de l'aéroport municipal d'Edmonton à destination de Yellowknife, en faisant un arrêt complet à l'aéroport international d'Edmonton, aux termes du permis n° 3016/79(NS), lequel autorise l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), afin de desservir Yellowknife, Rankin Inlet et Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest), Winnipeg (Manitoba), et Edmonton (Alberta).

Par la *décision n° 9993* du ler août 1986, le Comité approuvait, entre autres, le regroupement des permis n°s A.T.C. 2852/78(NS) et A.T.C. 3016/79(NS) en un seul permis, soit le permis n° A.T.C. 2852/78(NS). Le permis n° A.T.C. 3016/79(NS) sera annulé dès que le nouveau permis n° A.T.C. 2852/78(NS) sera émis.

Par lettre du 27 février 1986, le Comité invitait NWTA à déposer une réponse à la plainte et à en signifier une copie à North Cariboo dans les quinze jours suivant la date de la lettre.

Par télex du 13 mars 1986, le représentant de NWTA demandait une prolongation du délai pour déposer une réponse à la plainte et le Comité lui a accordé jusqu'au 21 mars 1986 pour le faire. NWTA a déposé une réponse le 21 mars 1986 et North Cariboo a répliqué le 7 avril 1986.

Par télex du 18 mars 1986, NWTA déposait une plainte contre North Cariboo, alléguant

Decisions referred to

A.T.C. Decision No. 9041, dated July 29, 1985.

A.T.C. Decision No. 9993, dated August 1, 1986.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 2.

DECISION

By telex dated February 4, 1986, North Cariboo Flying Service Ltd. (hereinafter North Cariboo) lodged a complaint against Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA) with respect to the latter's route pattern between Edmonton and Yellowknife. North Cariboo alleges that NWTA is operating illegally when flying from Edmonton Municipal Airport to Yellowknife with a full traffic stop at Edmonton International Airport under Licence No. A.T.C. 3016/79(NS) which authorizes NWTA to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, serving the points Yellowknife, Rankin Inlet and Frobisher Bay, Northwest Territories, Winnipeg, Manitoba, and Edmonton, Alberta.

By *Decision No. 9993* dated August 1, 1986, the Committee approved, *inter alia*, the consolidation of Licence Nos. A.T.C. 2852/78(NS) and A.T.C. 3016/79(NS) into one document of licence, namely Licence No. A.T.C. 2852/78(NS). Licence No. A.T.C. 3016/79(NS) is to be cancelled upon issuance of the consolidated Licence No. A.T.C. 2852/78(NS).

By letter dated February 27, 1986, the Committee invited NWTA to answer the allegations and serve a copy on North Cariboo within fifteen days of the date of the letter.

By telex dated March 13, 1986, the solicitor for NWTA requested am extension of time to file an answer to the complaint and the Committee granted it until March 21, 1986 to do so. NWTA filed an answer on March 21, 1986. North Cariboo replied on April 7, 1986.

By telex dated March 18, 1986, NWTA lodged a complaint against North Cariboo

qu'en mars 1986 cette dernière avait effectué des vols d'affrètement entre Edmonton et Yellowknife pour le compte de Terra Mines et d'Echo Bay Mines, ce qui serait contraire à la condition relative à la protection de route énoncée au permis de la classe 4 n° A.T.C. 3316/81(C) de North Cariboo. NWTA allègue également que lesdits vols d'affrètement contreviennent à l'*ordonnance de cesser de faire* délivrée par le Comité à North Cariboo.

Aux termes du permis n° A.T.C. 3316/81(C) North Cariboo est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 4 (affrètement) à partir d'une base située à Edmonton (Alberta), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes B, C, D et E, limitée aux aéronefs à hélice dans le groupe E.

Par lettre du 24 mars 1986, le Comité invitait North Cariboo à déposer une réponse aux allégations précitées et à en signifier une copie à NWTA dans les quinze jours suivant la date de la lettre. North Cariboo a déposé une réponse à la plainte le 7 avril 1986 et NWTA y a répliqué le 24 avril 1986.

Le Comité constate que NWTA exploite un service à partir de l'aéroport municipal d'Edmonton et qu'elle fait ensuite un arrêt en cours de route à l'aéroport international d'Edmonton avant de se diriger vers Yellowknife. Au retour, elle suit la même route. North Cariboo quant à elle, quitte l'aéroport municipal d'Edmonton et fait monter des passagers à l'aéroport international d'Edmonton pour les conduire à Yellowknife. Au retour, les passagers sont laissés à l'aéroport international d'Edmonton et l'aéronef est ramené à l'aéroport municipal d'Edmonton.

North Cariboo soutient dans sa plainte que le service qu'exploite NWTA n'est pas conforme au permis qui lui a été delivré, puisqu'elle dessert un point qui n'apparait pas sur son permis, à savoir l'aéroport international d'Edmonton. North Cariboo prétend que cet aéroport est situé à plus de dix milles du bureau de poste principal d'Edmonton et qu'il ne peut être considéré, par conséquent, comme faisant partie du point Edmonton conformément à la définition d'un point pour un permis de la classe 2 qui est donnée à l'article 2 du ***Règlement sur les transporteurs aériens***.

alleging that in March 1986 North Cariboo operated charter flights between Edmonton and Yellowknife for Terra Mines as well as for Echo Bay Mines, which were contrary to the route protection condition contained in North Cariboo's Class 4 Licence No. A.T.C. 3316/81(C). NWTA also alleges that the said charter flights were operated in contravention of a *Cease and Desist Order* issued by the Committee to North Cariboo.

Under Licence No. A.T.C. 3316/81(C) North Cariboo is authorized to operate a Class 4 Charter commercial air service from a base at Edmonton, Alberta using fixed wing aircraft in Groups B, C, D and E, limited to propeller-driven aircraft in Group E.

By letter dated March 24, 1986, the Committee invited North Cariboo to answer the above allegations and serve a copy on NWTA within 15 days of the date of the letter. North Cariboo filed an answer to the complaint on April 7, 1986. NWTA replied on April 24, 1986.

The Committee notes that NWTA operates its service from Edmonton Municipal Airport then makes an intermediate stop at Edmonton International Airport before heading for Yellowknife. The return trip follows the same route. North Cariboo leaves from Edmonton Municipal Airport, picks up passengers at Edmonton International Airport and brings them to Yellowknife. On the return leg, the passengers are left at the Edmonton International Airport and the plane is ferried to Edmonton Municipal Airport.

North Cariboo alleges in its complaint that NWTA does not operate its services in accordance with its licence as it is providing service to a point not on its Licence, i.e. Edmonton International Airport. North Cariboo alleges that this airport is more than ten miles from Edmonton's main post office and therefore cannot be considered to be part of the point Edmonton, pursuant to the definition of a point in respect of a Class 2 licence found in section 2 of the *Air Carrier Regulations*.

North Cariboo affirme qu'en plus d'exploiter illégalement un service à partir de l'aéroport international d'Edmonton, NWTA ne pourrait exploiter un service de l'aéroport municipal et ensuite se rendre directement à Yellowknife, en raison des règlements de l'aéroport lesquels interdisent aux transporteurs aériens d'exploiter un service à partir de l'aéroport municipal pour se diriger directement vers un point situé à l'extérieur de l'Alberta.

Moreover, North Cariboo argues that not only is NWTA illegally operating from Edmonton International, but also that it could not operate from Edmonton Municipal directly to Yellowknife due to one of this airport's bylaws which forbids air carriers from operating from the Municipal Airport directly to a point out of the Province of Alberta.

La plainte de NWTA est fondée sur l'allégation selon laquelle North Cariboo exploite un service de la classe 4 sans observer la condition concernant la protection de route annexée à son permis puisqu'elle achemine le trafic entre les points sur la route de NWTA, soit Edmonton (aéroport international d'Edmonton) et Yellowknife.

NWTA's complaint is based on the argument that North Cariboo is operating its Class 4 service without respecting the route protection conditions attached to its licence as it is carrying traffic between points on NWTA's route, i.e., Edmonton (Edmonton International Airport) and Yellowknife.

Il semblerait que la substance du problème soit le point Edmonton qui apparaît au permis n° A.T.C. 3016/79(NS) de NWTA. Selon l'article 2 du *Règlement sur les transporteurs aériens* et la condition concernant la protection de route, un point en ce qui concerne un permis de la classe 2 comprend un cercle de 10 milles de rayon mesuré à partir du bureau de poste principal de la ville, de l'agglomération ou du lieu précisé dans le permis. Dans ce cas-ci, on pourrait en déduire, suivant ce qui est stipulé dans le permis n° A.T.C. 3016/79(NS), que NWTA ne peut desservir Edmonton qu'à partir de l'aéroport municipal. Si l'on doit comprendre que le point Edmonton exclut l'aéroport international situé à Nisku, alors les vols effectués par North Cariboo entre cet aéroport et Yellowknife ne constitueraient pas une infraction à la condition concernant la protection de route. Cela signifierait en outre que, d'un point de vue technique, le service qu'assure NWTA ne serait pas conforme à son permis et que cette dernière pourrait être passible de sanctions administratives.

It appears that the substantive issue of the complaints revolve around the point Edmonton in NWTA's Licence No. A.T.C 3016/79(NS). According to the definition of the word "point" found in both section 2 of the *Air Carrier Regulations* and the route protection condition, a point in respect of a Class 2 licence comprises an area ten miles in radius measured from the municipal post office of the city, town or place specified in the licence. As such, in the present case, one would have to come to the conclusion that NWTA, pursuant to what is stated in Licence No. A.T.C. 3016/79(NS), may only serve Edmonton from the Municipal Airport. If the point Edmonton is to be interpreted as excluding the International Airport in Nisku, then any flight operated by North Cariboo between that airport and Yellowknife would not be in breach of the route protection conditions. This would also mean that, technically, NWTA would not have been operating in accordance with its licence and could be subject to administrative action.

Il est évident, toutefois, si l'on se réfère à la *décision n° 9041* du 29 juillet 1985, que le Comité estimait que NWTA devait être autorisée à desservir la région d'Edmonton à partir des aéroports municipal et international. Le fait de mentionner le point Edmonton dans le permis n° A.T.C. 3016/79(NS) sans préciser à partir de quel aéroport le service pouvait être assuré, avait pour but de démontrer qu'Edmonton pouvait être desservie à partir des deux aéroports. Quoique l'intention exprimée par le

However, it is obvious from the Air Transport Committee's *Decision No. 9041* dated July 29, 1985, that the Committee was of the opinion that NWTA should be authorized to serve the Edmonton area from both Municipal and International Airports. The intent of stating the point Edmonton in Licence No. A.T.C. 3016/79(NS) without any indication as from what airport the service could be provided was precisely to demonstrate that Edmonton could be served from both airports. Although

Comité ait été claire, il appert que l'exécution de la décision a pu faire place à de l'interprétation.

Le Comité estime, par conséquent, que la *décision n° 9041* du 29 juillet 1985, doit être modifiée en ajoutant au dernier paragraphe, après le mot Edmonton, "(aéroport municipal d'Edmonton et aéroport international d'Edmonton)" afin que la partie exécutive de la décision reproduise fidèlement l'intention du Comité telle qu'elle a été exprimée dans le corps de ladite décision.

Les plaintes déposées par Northwest Territorial Airways Limited contre North Cariboo Flying Service Ltd. et par North Cariboo Flying Service Ltd. contre Northwestern Territorial Airways Ltd. sont par la présente rejetées.

the intent of the Committee was clear and proper, it seems that the execution of its intent may have left something to be desired.

The Committee is therefore of the opinion that *Decision No. 9041* dated July 29, 1985 shall be amended by stating in the last paragraph thereof, following the word Edmonton, "(Edmonton Municipal Airport and Edmonton International Airport)" in order to have the executive part of the decision reflect the intent of the Committee as expressed in the body of the said Decision.

The complaints by Northwest Territorial Airways Limited against North Cariboo Flying Service Ltd. and by North Cariboo Flying Service Ltd. against Northwestern Territorial Airways Ltd. are hereby dismissed.

Requête présentée par Ruth Adelia, en vertu de l'article 10 de la Loi sur l'aéronautique, ayant pour objet une demande de réparation relative aux tarifs d'Air Canada.

Répertorié: Ruth Adelia (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président), D.H. Jones, J.M. McDonough, M. Landers et J.C. Munro.

Décision n°: 10205
Date de la décision: le 4 novembre 1986
Dossier n°: 7-A336-70

Transport aérien - Personne handicapée - Tarifs - Modification - Signification du terme "normally" - Adjudication des frais.

Le 9 mai 1985, Air Canada refusait à la requérante, Ruth Adelia, le droit de voyager seule, au motif qu'elle n'était pas suffisamment autonome. Suite à cette décision, la requérante a déposé une demande de réparation visant les tarifs d'Air Canada, en vertu de l'article 10 de la Loi sur l'aéronautique.

Au terme de son enquête, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) devait déterminer principalement si le Règlement 33(A)(2)e) du document intitulé Airline Tariff Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) No. 241 *s'appliquant à Air Canada enfreignait l'article 113 du* Règlement sur les transporteurs aériens.

Décision: *Le Comité a partiellement approuvé la requête.*

Avant d'aborder la question principale, le Comité a tenu à préciser qu'il détenait toute compétence en vertu de l'article 10 et de l'alinéa 14(1)m) de la Loi sur l'aéronautique *et les articles 113 et 115 du* Règlement sur les transporteurs aériens.

Après une analyse détaillée de la preuve, le Comité a constaté qu'Air Canada n'acceptait pas toujours la définition que donnait une personne handicapée de son degré d'autonomie. Dès lors, il a souligné que le terme "normally" employé audit Règlement *était ambigu quant à son application. En effet, il permettait à la compagnie de rejeter de façon arbitraire ladite définition donnée par une personne handicapée entraînant ainsi un désavantage déraisonnable pour cette dernière.*

Application by Ruth Adelia, pursuant to section 10 of the Aeronautics Act, for remedial action against Air Canada's tariffs.

Indexed as: Ruth Adelia (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman), D.H. Jones, J.M. McDonough, M. Landers and J.C. Munro.

Decision No.: 10205
Date of Decision: November 4, 1986
File No.: 7-A336-70

Air transport - Disabled person - Tariffs - Amendment - Meaning of the word "normally" - Award of costs.

On May 9, 1985, Air Canada refused to allow the applicant, Ruth Adelia, to travel by herself considering that she was incapable of self-care. Pursuant to this decision, the applicant filed an application for remedial action against Air Canada's tariffs, under section 10 of the Aeronautics Act.

The main issue to be determined by the Air Transport Committee (hereinafter Committee) was whether or not Rule 33(A)(2)(e) in Airline Tariffs Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) No. 241 *in respect of its application to Air Canada contravened section 113 of the* Air Carrier Regulations.

Decision: *The application was approved in part.*

Firstly, the Committee held that it had jurisdiction to deal with this application pursuant to the provisions of section 10 and paragraph 14(1)(m) of the Aeronautics Act *and sections 113 and 115 of the* Air Carrier Regulations.

Upon consideration of the matter, the Committee noted that Air Canada did not always accept a disabled person's determination as to self-reliance. It then stressed that the word "normally" found in the said tariff rule gave rise to uncertainty in its application. In fact, it permitted a disabled person's assertion of self-reliance to be rejected arbitrarily subjecting that person to an unreasonable disadvantage. Thus, the Committee held that Rule 33(A)(2)(e) was

Par conséquent, il a conclu que le Règlement *33(A)(2)e) du tarif d'Air Canada était contraire à l'article 113 du* Règlement sur les transporteurs aériens.

À la lumière de ce qui précède, le Comité a donc rejeté ledit règlement et a ordonné à Air Canada de le substituer par un nouveau règlement libellé de façon à ce que le transporteur acceptera la détermination d'autonomie fournie par une personne handicapée. En outre, il a ajouté que ce règlement s'appliquerait non seulement à Air Canada, mais à plusieurs autres transporteurs aériens.

Par ailleurs, le Comité a refusé la demande visant la suspension ou l'annulation du permis d'Air Canada.

Finalement, le Comité a accordé à la requérante ses frais taxés sur la base des frais entre parties signalant que c'est le public en général qui profitera de ses efforts et de ses dépenses.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F n° R-30742, datée du 24 avril 1980.

Lois citées

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, chap. 11, art. 15.
Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 10, 14(1)m).
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 73.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 113, 115.

Doctrine citée

Canada, *Rapport du Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés*, Obstacles (février 1981).
Canada, ministre des Transports, *Politique relative au transport des personnes handicapées* (novembre 1983).
Canada, *Rapport sur les Normes d'accessibilité au transport aérien pour les personnes handicapées et agées* par Ed Ratushny (août 1984).

contrary to section 113 of the Air Carrier Regulations.

In light of the foregoing, the Committee disallowed the tariff and ordered Air Canada to substitute therefor a new rule to read that the carrier will accept a disabled person's determination as to self-reliance. In addition, the Committee indicated that the new rule would be applicable not only to Air Canada but to several other carriers as well.

The Committee also denied the request that Air Canada's licence be suspended or cancelled.

Lastly, the Committee awarded the applicant costs on a party and party basis stressing that her own effort and expenses would be of benefit to the public at large.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order No. R-30742, dated April 24, 1980.

Statutes referred to

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11, s. 15.
Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 10, 14(1)(m).
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 73.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 113, 115.

Authorities referred to

Canada, *Report of the Special Parliamentary Committee on the Disabled and the Handicapped*, Obstacles (February 1981).
Canada, Minister of Transport, *Policy on Transportation of Disabled Persons* (November 1983).
Canada, *Report on Air Accessibility Standards for Disabled and Elderly Persons* by Ed Ratushny (August 1984).

DÉCISION

LES FAITS

La requérante, Mlle Ruth Adelia, a donné des faits la version suivante, qu'Air Canada n'a pas remise en question.

Ruth Adelia est secrétaire au ministère des Services sociaux du gouvernement de la Saskatchewan à Regina. Depuis 35 ans, un handicap physique causé par la polio l'oblige à se déplacer en fauteuil roulant.

Le 9 mai 1985, à 9 h 30, Ruth Adelia, munie de son billet d'avion, se présente à l'aéroport de Regina, pour prendre le vol d'Air Canada en direction d'Ottawa, à 10 h 45. Elle devait assister à une réunion du Conseil national des directeurs de l'Association canadienne des sports en fauteuil roulant. À de nombreuses reprises déjà, elle a eu l'occasion de voyager seule avec Air Canada.

À 10 h 40 environ, un agent d'Air Canada accompagne Mlle Ruth Adelia à la porte d'embarquement, où elle est attendue par le chef des services au sol de ladite compagnie. Celui-ci lui demande si elle est en mesure de marcher; Ruth Adelia répond par la négative et explique qu'en règle générale, la compagnie d'aviation lui fournit pour l'embarquement un fauteuil roulant plus étroit, généralement appelé "fauteuil Washington".

Mais ce jour-là, l'agent d'Air Canada essaie de mettre Mlle Adelia à bord en utilisant son propre fauteuil. En arrivant à proximité des toilettes de l'avion, l'agent doit se rendre à l'évidence: le fauteuil est trop large. Ruth Adelia propose une deuxième fois d'utiliser un "fauteuil Washington". Sans tenir compte de la demande, l'agent décide de faire descendre Mlle Adelia de l'avion.

L'agent demande alors à Mlle Adelia si elle voyage seule. Elle répond que oui et ajoute qu'elle vit également seule, qu'elle travaille et

DECISION

FACTS

The facts as alleged by the applicant, Ruth Adelia, undisputed by Air Canada are as follows.

Ruth Adelia is a secretary with the Department of Social Services in the Saskatchewan Government in Regina. She has required the use of a wheelchair for the past 35 years due to a physical disability caused by polio.

On May 9, 1985, Ruth Adelia arrived at 9:30 a.m. at the Regina Airport properly ticketed to fly with Air Canada to Ottawa at 10:45 a.m., in order to attend a meeting of the National Board of Directors of the Canadian Wheelchair Sports Association. She had flown many times previously on Air Canada without the assistance of an attendant.

At approximately 10:40 a.m., a representative of Air Canada took Ruth Adelia to the boarding gate. Ms. Adelia was then met by the supervisor responsible for ground services with Air Canada who asked Ms. Adelia if she could walk. Ruth Adelia answered that she could not. Ms. Adelia explained that the usual procedure would be for Air Canada to provide her with a narrow wheelchair usually described as a "Washington chair" to assist her in boarding the airplane.

The Air Canada representative decided to attempt to board Ms. Adelia in her own wheelchair. As the chair reached the washroom area in the plane, it became apparent that the chair was too wide to be boarded. Ruth Adelia suggested again to the Air Canada representative that she be transferred into a "Washington chair". The Air Canada representative did not respond to this request and proceeded to deplane Ms. Adelia.

The Air Canada representative then asked Ms. Adelia if she was travelling alone. Ms. Adelia advised that she travelled alone,

qu'elle conduit elle-même sa camionnette. L'agent poursuit en lui demandant si elle a besoin d'aide pour utiliser les toilettes de l'avion. Mlle Adelia répond qu'elle n'est pas en mesure de se servir seule des toilettes, mais elle ajoute qu'elle a pris toutes les précautions nécessaires pour ne pas avoir à s'y rendre pendant le vol entre Regina et Ottawa.

L'agent d'Air Canada indique alors à Mlle Adelia qu'à son avis, elle n'est pas suffisamment autonome et que par conséquent, en vertu du tarif applicable, elle doit voyager avec un accompagnateur. Il lui refuse donc le droit de voyager seule, et un pilote confirme cette décision en lui refusant le droit de rester à bord.

Ruth Adelia est alors contrainte de rentrer chez elle et ne peut assister à la réunion prévue à Ottawa.

REQUÊTE

Dans une lettre datée du 9 mai 1986 (reçue par la C.C.T. le 12 mai) et en se prévalant de l'article 10 de la *Loi sur l'aéronautique*, Ruth Adelia dépose auprès du Comité des transports aériens une requête par laquelle elle demande les réparations suivantes:

a) la suspension ou l'annulation du permis d'Air Canada;

b) la suppression du terme "*normally*" employé dans le sous-alinéa 33(A)(2)e) et l'alinéa 33(B)(1) des tarifs d'Air Canada;

c) une modification des tarifs ou du permis d'Air Canada par laquelle la compagnie reconnaîtrait le droit des personnes handicapées à déterminer elles-mêmes dans quelle mesure elles sont suffisamment autonomes pour prendre l'avion;

d) que la compagnie Air Canada paie elle-même les frais de la présente requête, taxés sur la base avocat-client; et

e) toute réparation que le Comité des transports aériens estimera juste de lui accorder par ailleurs.

Le règlement 33 du tarif pertinent d'Air Canada constitue l'annexe A de la présente

lived by herself, worked and drove her own van. The Air Canada representative asked Ms. Adelia if she could use the washroom in the airplane independently. Ruth Adelia responded that she could not use the washroom independently, but did not expect to have to use the washroom during the flight from Regina to Ottawa.

The Air Canada representative then indicated to Ms. Adelia that in his opinion she was incapable of self-care and, therefore, pursuant to the applicable tariff, she was required to travel with an attendant. He refused to allow her to travel by herself. This decision was confirmed by a pilot of the aircraft who would not allow her to remain on board.

Ruth Adelia returned to her home and was prevented from attending the meeting in Ottawa.

APPLICATION

By letter dated May 9 (and received by the C.T.C. on May 12) 1986, Ruth Adelia has filed with the Air Transport Committee, pursuant to section 10 of the *Aeronautics Act*, an application in which she seeks the following relief:

(a) that Air Canada's licence be suspended or cancelled;

(b) that the word "normally" in section 33(A)(2)(e) and section 33(B)(1) of Air Canada's tariffs be disallowed;

(c) that Air Canada's tariffs or licence be amended so as to recognize the right of disabled persons to determine their own self-reliance for the purpose of air travel;

(d) that Air Canada pay the costs of this application on a solicitor and client basis; and

(e) such further and other relief as to the Air Transport Committee may seem just.

Attached as Appendix "A" to this Decision is Rule 33 of the relevant Air Canada tariff. The

décision. L'essentiel de la requête porte sur le sous-alinéa A(2)e) dudit règlement, libellé de la façon suivante:

> (traduction libre) e) Détermination d'autonomie - Le transporteur acceptera normalement la détermination d'autonomie fournie par une personne handicapée.

Contrairement aux dires de la requérante, le terme "*normally*" n'apparait pas dans l'alinéa (B)(l) du règlement 33.

Mlle Adelia explicite les raisons pour lesquelles elle conteste l'emploi du terme "*normally*" dans les paragraphes 16 et 17 de sa requête:

> (traduction libre) 16. L'imprécision des critères servant à déterminer le degré d'autonomie des personnes handicapées, la subjectivité et la diversité des besoins de chaque personne considérée, et enfin le nombre d'employés des compagnies aériennes habilités à refuser de transporter une personne handicapée ont donné lieu à des décisions arbitraires. Déjà, plusieurs personnes handicapées se sont vues refuser d'une manière arbitraire le droit de voyager par des employés de compagnies aériennes ayant mal évalué leur capacité ou leur besoin de se nourrir ou d'utiliser les toilettes pendant le voyage. Ces personnes ne disposaient absolument d'aucun recours pour éviter ces décisions de dernière minute. Outre l'inconvénient suffisamment important que représentent ces nombreuses décisions arbitraires, nous regrettons par-dessus tout que les personnes handicapées en soient venues à redouter toute perspective de voyage. En effet, des personnes comme Ruth Adelia ne peuvent jamais être certaines, comme le sont les non handicapés, qu'on ne leur refusera pas le droit de voyager, et ce peu importe les mesures qu'elle prend pour se protéger.
>
> 17. L'avion est le seul moyen de transport qui assujettisse ainsi les personnes handicapées à l'arbitraire et à l'incertitude. Dans tous les autres cas, les personnes handicapées peuvent elles-mêmes déterminer leur propre degré "d'autonomie". (...)

La requérante souligne par ailleurs que, dans son *ordonnance n° R-30742* du 24 avril 1980, le Comité des transports par chemin de fer

focus of the application is on Rule 33 A(2)(e), which reads as follows:

> (e) Determination of self-reliance - the carrier will normally accept the disabled persons determination as to self-reliance.

The word "normally" does not appear in Rule 33(B)(1), contrary to the applicant's assertion.

The applicant objects to the word "normally" for reasons expressed as follows at paragraphs 16 and 17 of the application:

> 16. The vagueness of the tariff criteria concerning "self-reliance", the subjectivity and variability of an individual's needs and the variety of airline personnel authorized to refuse carriage to a disabled person have resulted in arbitrary decisions being made. Every disabled person is aware of several others who were arbitrarily denied carriage because airline personnel misperceived the individual's ability or need to feed themselves or use the washroom facilities. There is nothing these people could have done to have avoided these last minute decisions. While the numerous arbitrary decisions are bad enough in themselves, it is the widespread apprehension felt by disabled people whenever they are required to travel by air which is most objectionable. Ruth Adelia can never be sure, as all non-disabled passengers are sure, that she will not be refused carriage whatever steps she may take to protect herself.
>
> 17. Air carriage is the only mode of transportation which subjects disabled travellers to this kind of arbitrariness and uncertainty. All other modes of transportation allow disabled people to determine their own degree of "self-reliance". (...)

The applicant points out that the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission has ruled, in the railway context, in

de la Commission canadienne des transports a statué, dans le contexte du transport ferroviaire, qu'il appartenait à la personne handicapée elle-même de déterminer dans quelle mesure elle était autonome, selon la définition que VIA donne de ce mot.

De la même façon, la requérante rappelle la recommandation 88 du rapport intitulé *Obstacles* et publié en 1981 par le Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés; le Comité y prie le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministre des Transports, d'exiger des transporteurs aériens qu'ils acceptent que les voyageurs handicapés déterminent eux-mêmes leur degré d'autonomie.

La requérante fait par ailleurs référence au document publié en novembre 1983 par le ministre des Transports et intitulé *Politique relative au transport des personnes handicapées*: l'article 6.4 précise que "toutes les personnes handicapées qui voyagent devraient être considérées comme autonomes, à moins qu'elles (ou leur représentant choisi) ne déclarent le contraire (...)".

La requérante mentionne également le rapport intitulé *Normes d'accessibilité au transport aérien pour les personnes handicapées et âgées*, rapport que M. Ed Ratushny a présenté en août 1984 au ministre des Transports et dans lequel on peut lire à la page 73:

> (traduction officielle) (...) Comme on l'a déjà fait remarquer plus tôt, les tarifs et pratiques actuels sont tels que les transporteurs aériens acceptent "normalement" l'évaluation que le passager handicapé fournit au sujet de sa propre autonomie.
>
> Cette pratique habituelle devrait devenir absolue afin qu'il soit établi définitivement que le passager a le droit de prendre cette décision. Les situations dans lesquelles une telle décision peut être remise en question ont été rares. Le passager handicapé est très motivé à prendre toutes les précautions possibles pour éviter les complications pendant le vol. Plusieurs limitent leur absorption de liquide dans les heures précédant le vol, afin de ne pas avoir à aller aux toilettes. D'autres qui ont de la difficulté à manger seuls choisissent de ne pas manger à bord. Dans le cas exceptionnel où il s'avère qu'il était imprudent d'avoir voyagé sans

its *Order No. R-30742*, dated April 24, 1980, that the decision that one is a self-reliant person, within VIA's definition of the same, should be made by the disabled person concerned.

The applicant also points out that Recommendation 88 of the Report entitled *Obstacles* issued by the Special Parliamentary Committee on the Disabled and the Handicapped, in February of 1981, calls upon the Federal Government, through the Minister of Transport, to require that air carriers adopt a policy of accepting the disabled traveller's determination of self-reliance.

The applicant goes on to indicate that the Minister of Transport released, in November 1983, a document entitled *Policy on Transportation of Disabled Persons*. Section 6.4 of this policy states that "all disabled travellers should be assumed to be self-reliant unless they, or their chosen representative, state otherwise (...)".

The applicant also refers to Mr. Ed Ratushny's Report of August 1984 to the Minister of Transport. This Report, entitled *Air Accessibility Standards for Disabled and Elderly Persons*, sets out as follows at page 66:

> (...) As indicated earlier, under existing tariffs and practice, the air carriers "normally" accept the disabled traveller's estimate of self-reliance.
>
> That estimate should be made absolute, to establish firmly the passenger's right to make this decision. Situations where such a decision may be questionable have proven to be rare. The disabled passenger is motivated to take every possible precaution to avoid complications during the flight. Many reduce their liquid intake in the hours preceding the flight to avoid the necessity of using the washroom. Some, who have great difficulty in feeding themselves, choose not to eat on board. In the exceptional case where it proves unwise to have flown without an attendant, the consequences will seldom be serious. Against these marginal

accompagnateur, les conséquences ne seront généralement pas graves. En effet, ces conséquences marginales doivent être perçues en rapport avec l'inconvénient majeur que représente la présence d'un accompagnateur. Actuellement, un accompagnateur a le droit de voyager en avion pour la moitié du prix exigé pour un passager handicapé. Cette dépense peut tout de même être importante. De plus, il faut compter le coût de la pension et du logement pendant le voyage ainsi que la rémunération qui peut être exigée pour les services rendus. (...).

RECOMMANDATION: Une norme d'accessibilité devrait être adoptée précisant que les transporteurs aériens doivent accepter l'évaluation personnelle fournie par chaque voyageur handicapé, en ce qui concerne son autonomie (c'est-à-dire, s'il n'a pas besoin d'un degré d'attention extraordinaire) ou si la présence d'un accompagnateur est nécessaire.

La requérante précise que les recommandations du *Rapport* de M. Ratushny ont été approuvées par le ministre des Transports.

En conclusion, la requérante soutient que la disposition du tarif d'Air Canada enfreint la politique nationale, l'article 113 du *Règlement sur les transports aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, ainsi que l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la mesure où:

(traduction libre)

i) les tarifs empêchent les personnes handicapées de bénéficier des mêmes droits au transport aérien;

ii) en vertu des tarifs, le droit de la personne handicapée à voyager est soumis à l'entière discrétion des transporteurs aériens;

iii) en vertu des tarifs, les personnes handicapées doivent engager un accompagnateur, même si elles n'en ont pas besoin, et celles qui sont autonomes sont incapables de prévoir si la compagnie aérienne les autorisera ou non à voyager seules.

iv) les tarifs assignent aux représentants du transporteur aérien une entière discré-

consequences must be weighed the serious burden that the requirement of an attendant can create. At present, the attendant flies at one-half of the disabled passenger's fare. Even that may be a significant expense. In addition, there is the cost of food, lodging and possible fees for the service rendered. (...).

RECOMMENDATION: An accessibility standard should be adopted to require air carriers to accept the personal assessment of each disabled traveller as to whether he or she is self-reliant (i.e., does not require an extraordinary degree of care) or whether an attendant is required.

The applicant points out that the recommendations in Mr. Ratushny's *Report* were endorsed by the Minister of Transport.

In conclusion, the applicant pleads that Air Canada's tariff provision violates national policy, contravenes section 113 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c.3, and is in breach of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in that:

(i) the tariffs deprive disabled persons of equal access to air transportation.

(ii) the tariffs subject the disabled person's right to travel to the unfettered and unregulated discretion of the air carriers.

(iii) the tariffs oblige disabled persons to incur expenses of an attendant in cases where such assistance is unnecessary, and make it impossible for a disabled, self-reliant person to determine when he or she will be accepted as such by the airline.

(iv) the tariffs confer an unfettered discretion to the representative of the air

tion pour décider de l'autonomie de la personne handicapée qui voyage et pour accepter ou rejeter la définition qui en est donnée par la personne elle-même;

v) la formulation des tarifs est vague et imprécise; en effet, ces derniers ne fournissent aucune ligne directrice quant à la façon dont il convient de déterminer le degré d'autonomie de la personne handicapée et quant aux circonstances dans lesquelles il convient de se fier à la personne handicapée quant à son degré d'autonomie; enfin, ils ne précisent pas à qui appartient la décision finale.

LA RÉPONSE D'AIR CANADA

En réponse à la requête de Ruth Adelia, la compagnie Air Canada a déposé une réplique datée du 12 juin 1986. Comme nous l'avons déjà dit, Air Canada ne conteste pas les faits invoqués par la requérante. La compagnie admet avoir empêché Mlle Ruth Adelia de prendre le vol Regina-Ottawa le 9 mai 1985. Air Canada regrette de n'avoir pu assurer le déplacement de Mlle Adelia et lui présente ses sincères excuses.

Air Canada allègue que cet incident est dû à une application ou à une interprétation erronée de son tarif. En effet, Air Canada indique qu'il s'agit d'un cas isolé où son tarif a été mal appliqué et elle estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la disposition du tarif, rien ne permettant de prouver que la compagnie refuse systématiquement de transporter les personnes handicapées. En outre, Air Canada pense qu'il n'y a pas lieu de suspendre ou d'annuler son permis.

Air Canada soutient par ailleurs que les améliorations qui pourraient être apportées au transport des passagers handicapés concernent toute l'industrie, et pas seulement Air Canada. La compagnie estime que le cas de la requérante devrait plutôt être examiné dans le cadre des activités courantes de la C.C.T. et d'autres organismes s'intéressant au transport des personnes handicapées.

Air Canada a fourni des documents démontrant que depuis plusieurs années, elle s'efforce d'améliorer les services offerts aux voyageurs handicapés, de faire connaître ses lignes direc-

carrier to decide the issue of self-reliance and when the decision of the disabled person as to self-reliance will be accepted.

(v) the tariffs are vague and uncertain in that they do not provide any guidelines to determine the question of self-reliance or the circumstances under which the decision of the disabled person as to self-reliance is to be accepted or who is to make the ultimate decision.

AIR CANADA'S RESPONSE

Air Canada filed an answer, dated June 12, 1986, to Ruth Adelia's application. As mentioned earlier, Air Canada does not dispute the facts alleged by the applicant. Air Canada admits that it prevented Ruth Adelia from travelling from Regina to Ottawa on May 9, 1985. Air Canada expresses its regret at having failed to carry Ms. Adelia and extends to Ms. Adelia its sincere apologies.

Air Canada submits that this incident resulted from an incorrect application or interpretation of its tariff. Air Canada points out that this was an isolated incident of misapplication of the tariff, and argues that in the absence of evidence which shows that disabled passengers are being systematically denied transportation, no change to its tariff provision is called for. Air Canada further argues that a licence suspension or cancellation would be inappropriate.

Air Canada also takes the position that, to the extent that improvements to the handling of disabled passengers are required, these should be made on an industry-wide basis and not on an individual carrier basis. Air Canada argues that the applicant's concern would be best dealt with if it were resolved within the framework of ongoing activities of the C.T.C. and other bodies in relation to transportation of disabled passengers.

Air Canada provided documentation to illustrate the initiatives it has taken over the years concerning services to the disabled air traveller, and its efforts to communicate its

trices à cet égard, et d'en informer ses employés pour favoriser le transport de ces personnes et leur offrir un meilleur accueil. Air Canada réitère sa volonté de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer les services aux passagers handicapés.

En conclusion, Air Canada estime qu'il convient de rejeter la requête et que chaque partie doit assumer ses propres frais.

LA RÉPLIQUE DE LA REQUÉRANTE

Dans une lettre datée du 7 juillet 1986, la requérante a présenté une réplique à la réponse d'Air Canada. Elle reprend l'argument invoqué par Air Canada, à savoir qu'il est inutile de modifier le tarif vu qu'il s'agissait d'un incident isolé, en affirmant qu'elle ne comprend pas pourquoi, si tel était le cas, Air Canada hésite à apporter la modification demandée, car cela aurait pour conséquence immédiate une reconnaissance du statu quo et permettrait d'éviter la récurrence de tels incidents dus à l'ambiguïté des termes.

Même si elle admet être incapable de citer d'autres cas où Air Canada aurait contesté l'autonomie invoquée par des passagers handicapés, à titre de preuve qu'un problème existe néanmoins la requérante fait de nouveau référence dans sa réplique aux rapports, résolutions et décisions de différentes instances préconisant qu'on accepte l'opinion donnée par la personne handicapée quant à son degré d'autonomie.

En réponse à l'argument d'Air Canada à savoir que le moment est mal choisi pour présenter cette requête compte tenu des activités courantes entreprises par la C.C.T. et d'autres organismes en vue de résoudre le problème du transport des personnes handicapées, la requérante réplique qu'il faut régler la question de la détermination de l'autonomie afin de garantir la progression et le succès desdites activités. La requérante indique par ailleurs avoir choisi de présenter sa demande de modification à un organisme habilité à procéder à cette modification et par conséquent, de contribuer au succès des autres initiatives qui en sont actuellement au point mort. En outre, la requérante fait valoir que le C.T.A. est également habilité à résoudre la question de la détermination de l'autonomie par la promulgation de règlements, et elle rappelle à cet égard que le C.T.A. examine la

policies and willingness to carry disabled passengers and to help sensitize its employees in order to provide a better service. Air Canada confirms its commitment to continued efforts to enhance services to disabled passengers.

In conclusion, Air Canada submits that the application should be dismissed and that each party bear its own costs.

APPLICANT'S REPLY

The applicant filed a reply to Air Canada's answer, under cover of a letter dated July 7, 1986. In response to the argument that a tariff amendment is unnecessary because this was an isolated incident, the applicant counters that if indeed this was an isolated incident then Air Canada should have no qualms about agreeing to the requested tariff amendment because the net result would be a recognition of the status quo, yet removal of the ambiguous language would ensure that there is no repetition of the isolated incident.

While confessing inability to document the difficulties that other passengers have encountered with Air Canada despite their assertion of self-reliance, the applicant nonetheless reiterates, as evidence of the existence of the problem, her earlier references to the reports, resolutions and decisions of various bodies calling for acceptance of the disabled person's assertion of self-reliance.

With respect to Air Canada's argument that this application is untimely because of the ongoing initiatives of the C.T.C. and other bodies in relation to transportation of disabled persons, the applicant counters that the issue of determination of self-reliance needs to be resolved in order to ensure the progress and success of those initiatives. The applicant contends that she has brought her request for a tariff amendment before a body vested with jurisdiction to bring about the amendment, and thus remove the "log-jam" that is troubling other initiatives. The applicant also submits that the A.T.C. is also vested with authority to resolve the issue of determination of self-reliance by the enactment of regulations, and in that respect the applicant reminds the A.T.C. that it has been studying this issue, as part of an industry-wide review, since 1983.

question depuis 1983 dans le cadre d'une étude globale de l'industrie.

En conclusion, la requérante estime avoir prouvé dans quelle mesure la disposition du tarif lui paraît contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et elle soutient que la compagnie Air Canada, quant à elle, n'a encore produit aucun élément de preuve pour attester que ces dispositions de son tarif respectent suffisamment les droits à l'égalité de la requérante.

In conclusion, the applicant argues that she has discharged the onus of showing that the tariff provision is contrary to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but that Air Canada has not discharged its onus, indeed has submitted no evidence, that the tariff provision is a reasonable limit to the applicant's equality rights.

L'AVIS DU COMITÉ

Bien qu'Air Canada n'ait pas contesté notre compétence en la matière, il nous semble indiqué en l'occurrence de préciser les sources de notre autorité.

En vertu de l'alinéa 14(1)m) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, la C.C.T. peut établir des règlements

> concernant le trafic, les taxes et les tarifs, et pourvoyant
>
> i) à l'annulation, ou à la suspension, par la Commission de tout tarif ou de toute taxe,
>
> ii) à la substitution d'un tarif ou d'une taxe satisfaisant pour la Commission, ou
>
> iii) à l'établissement, par la Commission, de tarifs ou de taxes remplaçant des tarifs ou taxes annulés par elle.

Ces règlements ont été promulgués par la C.C.T. qui en a fait les sections VI et VII du *Règlement sur les transports aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3. Les paragraphes (1) à (3) de l'article 113 et l'article 115 de ce règlement concernent plus particulièrement le cas de Mlle Adelia:

> (traduction officielle) 113.(1) Tous les taux, les modalités et les conditions de transport établis par un transporteur aérien doivent être justes et raisonnables et doivent toujours, dans des circonstances et conditions sensiblement analogues et à l'égard de tout le transport du même genre, être imposés de la même façon à toute personne au même taux.

BY THE COMMITTEE

Although Air Canada did not dispute our jurisdiction to deal with this application, we think it appropriate, in this case, to set out the source of our jurisdiction.

By virtue of paragraph 14(1)(m) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, the C.T.C. may make regulations

> respecting traffic, tolls and tariffs and providing for
>
> (i) the disallowance or suspension of any tariff or toll by the Commission,
>
> (ii) the substitution of a tariff or toll satisfactory to the Commission, or
>
> (iii) the prescription by the Commission of other tariffs or tolls in lieu of the tariffs or tolls disallowed.

Such regulations were enacted by the C.T.C. as Parts VI and VII of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3. Of particular relevance to Ruth Adelia's application are subsections 113(1) to (3) and section 115 of the *Air Carrier Regulations*. These provide as follows:

> 113(1) All tolls and terms or conditions of carriage established by an air carrier shall be just and reasonable and shall always, under substantially similar circumstances and conditions, with respect to all traffic of the same description, be charged equally to all persons at the same rate.

(2) Il est interdit à un transporteur aérien, en ce qui concerne les taux,

a) d'établir une distinction injuste au détriment de toute personne ou autre transporteur aérien;

b) d'accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'égard ou en faveur d'une personne ou d'un autre transporteur aérien, à quelque point de vue que ce soit; ou

c) de faire subir à une personne, à un autre transporteur aérien ou à un certain genre de transport un désavantage ou préjudice indu ou déraisonnable, à quelque point de vue que ce soit.

(3) Le Comité peut décider si le transport doit être, est ou a été effectué dans des circonstances sensiblement analogues et si, dans un cas ou dans l'autre, il y a ou il y a eu distinction injuste ou avantage indu ou déraisonnable, ou préjudice ou désavantage, au sens du présent article, ou si, dans un cas quelconque, le transporteur aérien s'est conformé aux dispositions du présent article ou de l'article 112.

115. Le Comité peut

a) suspendre ou rejeter un tarif ou un taux qui, à son avis, peut être contraire aux dispositions des articles 112, 113 ou 114;

b) enjoindre à un transporteur aérien de substituer à un tarif ou à un taux visé à l'alinéa a) un tarif ou un taux jugé satisfaisant par le Comité; ou

c) prescrire un autre tarif ou un autre taux en remplacement d'un tarif ou d'un taux rejeté en vertu de l'alinéa a).

À cela s'ajoute l'article 10 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui stipule:

(traduction officielle) 10.(1) La Commission a pleine juridiction pour examiner, entendre et juger toute question

a) où la Commission estime qu'une personne a omis d'accomplir un acte ou une chose dont l'accomplissement est prescrit par la présente Partie ou par un règlement, une

(2) No air carrier shall in respect of tolls

(a) make any unjust discrimination against any person or other air carrier;

(b) make or give any undue or unreasonable preference or advantage to or in favour of any person or other carrier in any respect whatever; or

(c) subject any person or other air carrier or any description of traffic to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage in any respect whatever.

(3) The Committee may determine whether traffic is to be, is or has been carried under substantially similar circumstances and conditions, and whether, in any case, there may be or has been unjust discrimination or undue or unreasonable preference or advantage, or prejudice or disadvantage, within the meaning of this section, or whether in any case the air carrier has complied with the provisions of this section or section 112.

115. The Committee may

(a) suspend or disallow any tariff or toll that in its opinion may be contrary to sections 112, 113 or 114;

(b) require an air carrier to substitute a tariff or toll satisfactory to the Committee; or

(c) prescribe another tariff or toll in lieu of any tariff or toll disallowed under paragraph (a).

This is complemented by section 10 of the *Aeronautics Act*, which provides as follows:

10.(1) The Commission has full jurisdiction to inquire into, hear and determine any matter

(a) where it appears to the Commission that any person has failed to do any act, matter or thing required to be done by this Part or by any regulation, licence, permit, order or

licence, un permis, une ordonnance ou une instruction que la Commission a établis sous l'autorité de ladite Partie, ou qu'une personne a accompli ou est en train d'accomplir un acte ou une chose qui s'oppose ou qui contrevient à la présente Partie, ou à ce règlement, cette licence, ce permis, cette ordonnance ou cette instruction, ou

b) où la Commission estime que les circonstances exigent que, dans l'intérêt public, elle rende une ordonnance, donne des directives, une permission, sanction ou approbation que la loi l'autorise à rendre ou à donner, ou en ce qui concerne un acte ou une chose dont l'accomplissement est interdit, sanctionné ou prescrit par la présente Partie ou l'un de ces règlements, licences, permis, ordonnances ou directives.

(2) La Commission peut ordonner et prescrire à toute personne d'accomplir immédiatement, ou dans tel délai ou à telle époque qu'elle fixe, et de la manière qu'elle détermine, en tant qu'il ne s'y trouve rien d'incompatible avec la présente loi, tout acte ou chose que cette personne est ou peut être tenue d'accomplir sous l'autorité de la présente Partie ou de tout règlement, licence, permis, ordonnance ou directive que la Commission a établis sous l'autorité de cette Partie; et elle peut aussi interdire l'accomplissement ou la continuation de tout acte ou chose contraire à la présente Partie ou à l'un de ces règlements, licences, permis, ordonnances ou directives et, aux fins du présent article, elle a pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait.

De toute évidence, les faits indiquent clairement qu'Air Canada n'accepte pas toujours la définition que donne une personne handicapée de son degré d'autonomie. Air Canada a souligné que l'exemple de Mlle Adelia constituait un cas "isolé". À notre avis, il s'agit déjà d'un incident de trop. Air Canada indique "qu'à l'avenir, Mlle Adelia sera autorisée à voyager, si les mêmes circonstances se reproduisent". Il reste toutefois, et Air Canada le reconnaît, que Mlle Adelia n'a pas pu voyager le 9 mai 1985, alors qu'elle aurait dû y être autorisée. L'incident s'est produit une fois, il peut donc se reproduire pour d'autres personnes handicapées. Que faire pour éviter qu'un tel incident se répète?

direction made thereunder by the Commission, or that any person has done or is doing any act, matter or thing contrary to or in violation of this Part or any such regulation, licence, permit, order or direction, or

(b) where it appears to the Commission that the circumstances may require the Commission, in the public interest, to make any order or give any direction, leave, sanction or approval that by law it is authorized to make or give, or with respect to any matter, act, or thing that by this Part or any such regulation, licence, permit, order or direction is prohibited, sanctioned or required to be done.

(2) The Commission may order and require any person to do, forthwith, or within or at any specified time and in any manner prescribed by the Commission so far as it is not inconsistent with this Act, any act, matter or thing that such person is or may be required to do under this Part, or any regulation, licence, permit, order or direction made thereunder by the Commission and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to this Part or any such regulation, licence, permit, order or direction and, for the purposes of this section, has full jurisdiction to hear and determine all matters, whether of law or fact.

The facts in this case clearly demonstrate that Air Canada does not always accept a disabled person's determination as to self-reliance. Air Canada has described the Ruth Adelia incident as an "isolated" one. We think it is already one incident too many. Air Canada states that "it will carry Miss Adelia in the future under similar circumstances". However, as Air Canada admits, it ought to have carried Ruth Adelia on May 9, 1985, and failed to do so. It happened once, therefore it can happen again, perhaps not to Ruth Adelia, but to some other disabled person. Is there something that can be done to prevent it from happening again?

Ruth Adelia nous demande de modifier la disposition du tarif dans laquelle il est précisé que "le transporteur acceptera normalement (*normally*) la détermination d'autonomie fournie par une personne handicapée", en supprimant le terme "*normally*" (normalement). Toutefois, Air Canada précise "qu'il faudrait d'abord prouver que la compagnie refuse systématiquement de transporter des passagers handicapés avant de procéder à une telle modification". Nous espérons que de telles preuves n'existent pas. En outre, nous estimons qu'un seul incident suffit à justifier que nous prenions des mesures pour empêcher qu'il se reproduise à l'avenir.

Air Canada ne nie pas que le règlement 33(A)(2)e) enfreint effectivement l'article 113 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, et elle ne conteste pas non plus que le tarif est en contradiction avec la politique nationale en matière de transport des personnes handicapées et enfreint l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. De la même manière, Air Canada ne réfute pas la remarque de la requérante selon laquelle dans tous les autres moyens de transports, la personne handicapée est seule juge de son degré d'autonomie.

Nous convenons avec Mlle Adelia que le terme "*normally*" employé dans le règlement 33(A)(2)e) du tarif d'Air Canada donne lieu à des ambiguïtés quant à son application. Dans le cas présent, il signifie que la compagnie Air Canada n'acceptera pas toujours la définition donnée par la personne handicapée de son degré d'autonomie. En d'autres termes, la compagnie Air Canada acceptera généralement l'affirmation de la personne handicapée, mais il y aura des exceptions. Malheureusement, la disposition du tarif ne précise pas quels employés d'Air Canada sont habilités à rejeter l'affirmation de la personne handicapée. En outre, l'emploi du terme "*normally*" permet de rejeter de façon arbitraire la définition donnée par une personne handicapée de son degré d'autonomie, aucun critère ne permettant d'établir dans quelles circonstances l'opinion de la personne handicapée ne sera pas toujours acceptée.

En raison des incertitudes et des décisions arbitraires auxquelles il peut donner lieu, nous convenons avec la requérante que le règlement 33(A)(2)e) fait subir aux personnes handicapées

Ruth Adelia asks us to effect a change in the tariff provision which states that "the carrier will normally accept the disabled person's determination as to self-reliance", by removing the word "normally". However, Air Canada submits that "evidence which shows that handicapped passengers are being systematically denied transportation should be brought to justify such a change". We hope such evidence does not exist. Moreover, we are of the view that evidence of one incident of this kind is sufficient to justify taking action that may assist in preventing the repetition of that incident.

Air Canada did not dispute the applicant's submission that Rule 33(A)(2)(e) contravenes section 113 of the *Air Carrier Regulations*. Nor did Air Canada contest the applicant's arguments that the tariff rule is inconsistent with national policy on the matter and is in breach of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Air Canada also left unassailed the applicant's statement that in all modes of transportation other than air, the disabled person's determination of self-reliance is accepted by the carrier.

We agree with Ms. Adelia that the word "normally", found in Rule 33(A)(2)(e) of Air Canada's tariff, gives rise to uncertainty in the application of that tariff rule. "Normally", in this context, means that Air Canada will not always accept the disabled person's determination of self-reliance. In other words, as a general rule, Air Canada will accept the disabled person's assertion, but there will be exceptions. Unfortunately, the tariff rule is unspecific as to who, among Air Canada personnel, has the authority to reject the disabled person's assertion. Moreover, the word "normally" permits that a disabled person's assertion of self-reliance be rejected arbitrarily, because no criterion is set out as to why a disabled person's assertion will not always be accepted.

Because of the uncertainty and arbitrariness of which it is susceptible, we find that Rule 33(A)(2)(e) subjects disabled persons to the unreasonable disadvantage complained of by the

un désavantage déraisonnable et qu'il est, par conséquent, contraire à l'article 113 du *Règlement sur les transporteurs aériens*.

En conséquence, le Comité des transports aériens rejette par la présente le règlement 33(A)(2)e) du document intitulé *Airline Tariff Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) Nº 241* s'appliquant à Air Canada, ce verdict devant entrer en vigueur 30 jours après la date de la présente décision, et il ordonne à Air Canada de lui substituer un nouveau règlement, libellé de la façon suivante:

> Détermination de l'autonomie - Le transporteur acceptera la détermination d'autonomie fournie par une personne handicapée.

Nous n'avons tiré aucune conclusion quant à la question de savoir dans quelle mesure la disposition du tarif enfreint l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Puisque de toute façon nous avons constaté une violation de l'article 113 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, il ne nous a pas paru nécessaire de trancher la question de la Charte. En outre, nous préférerions envisager ce problème dans le cadre d'une affaire où les parties auraient débattu des deux aspects de la question.

Toutefois, nos délibérations nous ont donné l'occasion d'échanger certains points de vue au sujet de la question de la Charte. Il nous est apparu que l'on pourrait prétendre que l'aspect de traitement différentiel du règlement 33(A)(2)e) s'applique à deux catégories de personnes handicapées: celles dont la détermination d'autonomie était acceptée, et les autres. Ce n'est pas l'alinéa (A)(2)e) lui-même qui donne lieu à un traitement différentiel entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées, mais plutôt le règlement 33 dans son ensemble. Peut-être la requérante n'a-t-elle pas soutenu que le règlement 33 dans son ensemble était contraire à la Charte parce qu'à son avis le règlement dans son ensemble n'enfreint pas les limites de la Charte relativement à la discrimination.

Nous espérons que ces premières constatations sur la question de la Charte seront acceptées dans un esprit de partage des idées et nous tenons à répéter que le Comité n'a abouti à aucune conclusion sur cette question.

applicant and, therefore, is contrary to section 113 of the *Air Carrier Regulations*.

Accordingly, the Air Transport Committee hereby disallows Rule 33(A)(2)(e) in the *Airline Tariff Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) No. 241* in respect of its application to Air Canada, effective 30 days from the date of this Decision, and requires Air Canada to substitute therefor a new rule which shall read as follows:

> Determination of self-reliance - the carrier will accept a disabled person's determination as to self-reliance.

We have reached no conclusion respecting the submission that the tariff rule contravenes section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Given our conclusion that there is, in any event, a breach of section 113 of the *Air Carrier Regulations*, it is unnecessary for us to deal with the "Charter" issue. Moreover, we would prefer to deal with this issue in a case where both sides of the issue have been debated before us.

Nonetheless, in the course of our deliberations, we exchanged some views concerning the "Charter" issue. It occurred to us that, arguably, the real focus of differential treatment within Rule 33(A)(2)(e) is between two classes of disabled people: those whose assertion of self-reliance is accepted, and those whose assertion of self-reliance is not accepted. The fact that disabled people are treated differently than non-disabled people arises not out of Rule 33(A)(2)(e) itself, but out of Rule 33 as a whole. The applicant has not challenged Rule 33 as a whole, as being contrary to the Charter, presumably because the applicant is satisfied that Rule 33, as a whole, falls within the discriminatory limits permitted by the Charter.

We hope that these tentative views concerning the "Charter" issue will be accepted in the spirit of sharing ideas, and wish to reiterate that no conclusions were in fact reached by any commissioner concerning this issue.

Nous avons tenu compte de la proposition faite par Air Canada d'apporter des améliorations dans l'ensemble de l'industrie, et non pas seulement chez Air Canada. D'après le document intitulé *Airline Tariff Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) No 241*, il appert que le règlement 33(A)(2)e) s'applique à Air Canada et à plusieurs autres transporteurs. Le Comité des transports aériens se propose d'entreprendre des procédures de non-lieu à l'égard de ces transporteurs.

La requérante a demandé à ce que le permis d'Air Canada soit suspendu ou annulé. Or, nous estimons que cette mesure ne servirait à rien; par conséquent, la demande est rejetée.

Il reste à résoudre la question des frais. La requérante a demandé à ce que les frais propres à la présente demande soient assumés par Air Canada, taxés sur la base avocat-client. La compagnie Air Canada, quant à elle, a demandé que chaque partie acquitte ses propres frais. En vertu de l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, la Commission est habilitée à promulguer une ordonnance sur les frais. En règle générale, la Commission n'attribue pas les frais. Cependant, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de déroger à la règle générale en ce cas d'exception. Nous félicitons Ruth Adelia d'avoir eu le courage de déposer cette demande. C'est le grand public qui profitera de ses efforts et de ses dépenses. Étant donné les circonstances, nous estimons approprié qu'une partie de ses frais juridiques soient supportés par son adversaire, Air Canada. Par conséquent, le Comité des transports aériens, par la présente, accorde à la requérante ses frais taxés sur la base des frais entre parties selon le tarif de la Cour fédérale du Canada.

RÉSUMÉ

1. Le Comité rejette la demande visant à suspendre ou à annuler le permis d'Air Canada.
2. Le Comité rejette le règlement 33(A)(2)e) du tarif d'Air Canada.
3. Le Comité ordonne à Air Canada de remplacer le règlement du tarif qu'elle rejette par ce qui suit:

We have not ignored Air Canada's submission that improvements to the handling of disabled passengers should be made on an industry-wide basis and not on an individual carrier basis. It is apparent from *Airline Tariff Publishing Company Agent Tariff C.T.C.(A) No. 241* that Rule 33(A)(2)(e) is applicable not only to Air Canada but to several other carriers as well. The Air Transport Committee intends to initiate show cause proceedings against those air carriers.

The applicant has asked that the licence of Air Canada be suspended or cancelled. In our opinion, no useful purpose would be served by doing so; therefore, that request is denied.

There remains the question of costs. The applicant has requested costs of this action on a solicitor and client basis. On the other hand, Air Canada has submitted that each party bear its own costs. Pursuant to section 73 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, the Commission has discretion to make an order as to costs. As a general rule, the Commission does not award costs. However, we feel that we should depart from our general rule in this exceptional case. We commend Ruth Adelia for having had the courage to file this application. Her own efforts and expenses will be of benefit to the public at large. In those circumstances, we think it is appropriate that part of her legal expenses be borne by her opponent, Air Canada. Accordingly, the Air Transport Committee hereby awards the applicant costs on a party and party basis to be taxed in accordance with the Federal Court of Canada tariff.

SUMMARY

1. The Committee denies the request that Air Canada's licence be suspended or cancelled.
2. The Committee disallows Air Canada's tariff Rule 33(A)(2)(e).
3. The Committee orders Air Canada to substitute, in lieu of the disallowed tariff rule, the following:

Détermination d'autonomie - Le transporteur acceptera la détermination d'autonomie fournie par une personne handicapée.

4. Le Comité accorde à la requérante ses frais taxés sur la base des frais entre parties selon le tarif de la Cour fédérale du Canada.

Determination of self-reliance - the carrier will accept a disabled person's determination as to self-reliance.

4. The Committee awards the applicant costs on a party and party basis to be taxed in accordance with the Federal Court of Canada tariff.

le 14 novembre 1986

COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

Modification

à

La décision nº 10205 du 4 novembre 1986 - Ruth Adelia.

Référence nº 7-A336-70

L'annexe ci-jointe doit faire partie intégrante de la décision nº 10205 du 4 novembre 1986 et y être annexée à demeure.

(signature)

Hélène Nadeau
Le Secrétaire intérimaire
Comité des transports aériens

14 November 1986

AIR TRANSPORT COMMITTEE

Amendment

to

Decision No. 10205 dated November 4, 1986 - Ruth Adelia.

File No. 7-A336-70

The Appendix, hereto attached, shall form part of Decision No. 10205 dated November 4, 1986 and shall remain affixed thereto.

(signed)

Hélène Nadeau
Acting Secretary
Air Transport Committee

ANNEXE "A"

NOTA: La traduction ci-après est donnée à titre strictement informatif; le tarif original n'existe qu'en version anglaise.

Aucun changement sur cette page **C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427**

Airline Tariff Publishing Company, Agent
TARIF CANADIEN DES RÈGLES GÉNÉRALES N° CGR-1

25^e révision de la page 37
Annule la 24^e révision de la page 37

SECTION 1 - RÈGLES GÉNÉRALES

RÈGLE

(Ne s'applique pas aux transporteurs énumérés dans l'avis donné à la page 4)

33 TRANSPORT DES PASSAGERS HANDICAPÉS (Applicable à CP, NK et 7F seulement) (Applicable à AC, GX, ND, NV, QB, UH, PW, ZX et 3N, sauf indication contraire de la règle 6015 (PASSAGERS EN CIVIÈRE), de la règle 195 (INCUBATEURS) et de la règle 8000 (TARIFS DES ENFANTS).

(A) (1) DÉFINITIONS (Applicable à CP, NK et 7F seulement) - Un passager est considéré comme étant handicapé lorsque sa condition physique, médicale ou mentale nécessite de lui accorder, pendant l'embarquement, le débarquement, le vol, une évacuation d'urgence ou les escales, une attention personnelle qui n'est pas donnée aux autres passagers normalement.

(a) Ambulatoire – Se dit de la personne qui peut se déplacer sans aide à l'intérieur de l'avion.

(b) Non ambulatoire – Se dit de la personne qui ne peut pas se déplacer sans aide à l'intérieur de l'avion.

(c) Autonome – Se dit de la personne qui est indépendante et capable de se suffire et de voir à tous ses besoins physiques pendant le vol et qui ne nécessite à bord aucune attention spéciale ou inhabituelle qui n'est pas accordée normalement au public en général, sauf peut-être de l'aide à l'embarquement ou au débarquement.

(d) Non autonome – Se dit de la personne qui est incapable de voir à ses propres besoins pendant le vol.

(e) Déclaration d'autonomie – Le transporteur accepte généralement la déclaration d'autonomie que fait la personne handicapée.

(f) Accompagnateur – Personne saine de corps et physiquement capable d'accompagner le passager handicapé jusqu'à une sortie durant une évacuation d'urgence, et qui veille aux besoins personnels de ce passager pendant le vol, s'il y a lieu.

(g) Athlète en fauteuil roulant – Personne non ambulatoire qui a développé une musculation du torse et des bras qui la rend physiquement capable d'évacuer l'aéronef avec peu d'aide en situation d'urgence, et qui est membre d'une organisation sportive reconnue.

(h) Attribution des places au hasard – Attribution de n'importe quel fauteuil passager de la cabine principale d'un aéronef, sauf un fauteuil d'une rangée donnant sur une issue de secours.

(i) Attribution planifiée des places – Attribution des fauteuils passagers situés à l'extrémité ou proches de l'extrémité d'une file d'évacuation vers une issue qui, en général, se trouve pratiquée dans le plancher.

(B) ACCEPTATION DES PASSAGERS HANDICAPÉS

(1) Le transporteur peut refuser de transporter ou débarquer à tout point le passager dont l'état mental ou physique le rend incapable de prendre soin de lui-même sans aide, à moins que celui-ci

(a) soit accompagné d'un accompagnateur qui s'occupe de prendre soin de lui pendant le voyage, et

(b) que, avec l'aide de cet accompagnateur, il ne requière pas une attention ou une aide excessive des employés du transporteur.

(c) (Applicable à ND et 3N seulement) Toute personne dont la déclaration d'autonomie est refusée peut en appeler immédiatement au responsable principal des services passagers sur place au moment du refus, sauf si la personne qui refuse la déclaration est le commandant de l'aéronef. Le nom et l'adresse de la personne compétente au siège de la compagnie sera donné à la personne dont la déclaration d'autonomie est refusée, pour qu'elle puisse s'adresser à elle par écrit pour obtenir des éclaircissements et, s'il y a lieu, obtenir un réexamen du cas.

(page suivante)

ANNEXE "A" Page 2 de 3

NOTA: La traduction ci-après est donnée à titre strictement informatif; le tarif original n'existe qu'en version anglaise.

Aucun changement sur cette page **C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427**

Airline Tariff Publishing Company, Agent
TARIF CANADIEN DES RÈGLES GÉNÉRALES N° CGR-1

25° révision de la page 38
Annule la 24° révision de la page 38

L'explication des abréviations, des marques de renvoi et des symboles non définis est donnée aux pages 7 et 8.

PUBLICATION : le 23 mai 1986 ENTRÉE EN VIGUEUR : le 26 juin 1986 (Imprimé aux États-Unis) CORRECTION N° 4846

SECTION 1 - RÈGLES GÉNÉRALES

RÈGLE

(Ne s'applique pas aux transporteurs énumérés dans l'avis donné à la page 4)

33 TRANSPORT DES PASSAGERS HANDICAPÉS (suite)

(B) ACCEPTATION DES PASSAGERS HANDICAPÉS (suite)

(2) (Applicable à AC, CP, GX, ND, NK, NV, PW, QB, UH, 3N et 7F seulement) Le passager handicapé est accepté pour transport aux conditions suivantes:

Handicap	Accompagnateur	Nbre maximal par vol
Cécité	Non	Illimité
Surdité	Non	Illimité
Surdité et mutité	Oui	Illimité
Déficience mentale/Autonome	Non	Illimité
Déficience mentale/Non autonome	Oui	Illimité
Ambulatoire/Autonome	Non	Illimité
Ambulatoire/Non autonome	Oui	Illimité
Non ambulatoire/Non autonome	Voir le tableau ci-dessous	Illimité
Non ambulatoire/Autonome	Voir le tableau ci-dessous	Illimité

Non ambulatoire/Non autonome (NANA)
Non ambulatoire/Autonome (NAA)

	ATTRIBUTION DES PLACES AU HASARD NANA ET NAA (Note 2)		ATTRIBUTION PLANIFIÉE DES PLACES NANA ET NAA (Note 2)		TOTAL ATTRIBUTION AU HASARD ET PLANIFIÉE DES PLACES (Note 4)	NOMBRE MAXIMAL DE NANA AVEC ACCOMPAGNATEUR (Note 2)
	SANS ACCOMPAGNATEUR	ADDITIONEL AVEC ACCOMPAGNATEUR	SANS ACCOMPAGNATEUR	ADDITIONEL AVEC ACCOMGNATEUR		
B747	9	9	9	9	36	5
B747 Combi	7	7	7	7	28	4
L1011	6	6	6	6	24	4
L1011-500	4	4	4	4	16	3
DC-10	6	4	5	5	20	3
B767	4	3	3	3	13	2
DC8-S	4 (Note 1)	4	4	4	16	4
B727-200 (*non applicable à AC)	3	2	2	4	11	4
*B727-200 (applicable à AC seulement)	3	2	2	4	11	2
B727-100	2	1	1	2	6	2
B727-100C (PW)	1	1	1	1	4	1
DC 9	2	1	2	2	7	2
B737	3	2	2	2	9	2
B737 Combi (PW)	1	2	1	1	5	1
B737 Combi (ND)	1	1	Aucune attribution planifiée des places		2	1
BAC 111	1	1	1	1	4	1
FKF	1	1	Aucune attribution planifiée des places		2	1
CV580	1	1	Aucune attribution planifiée des places		2	1
HS748	2	2	Aucune attribution planifiée des places		4	1
DC3 (NV)	1	1	Aucune attribution planifiée des places		2	1
LOE (NV)	1	1	Aucune attribution planifiée des places		2	1

NOTE 1: Pas plus de deux chacun par cabine dans les DC8.

NOTE 2: Les passagers NANA doivent être accompagnés. Ces passagers doivent être inclus dans le calcul du nombre total de places planifiées et au hasard permis.

NOTE 3: L'attribution planifiée des places se fait suivant les lignes directrices de Transports Canada et elle est décrite dans les publications de la compagnie aérienne.

NOTE 4: Le nombre de passagers handicapés et le nombre d'accompagnateurs requis peut être modifié par le transporteur aérien dans le cas des athlètes handicapés qui participent à des événements sportifs.

(3) (a) ATTESTATION MÉDICALE
Le transporteur se réserve le droit d'exiger un certificat médical des autorités médicales de la compagnie aérienne si le voyage suppose un risque inhabituel pour le passager ou pour d'autres personnes (y compris, dans le cas des passagères enceintes, le foetus).

(b) (Applicable à ND et 3N seulement) Le transporteur se réserve le droit d'exiger un certificat médical d'une autorité médicale si le voyage suppose le moindre risque inhabituel pour le passager ou d'autres personnes (y compris, dans le cas des passagères enceintes, le foetus).

(page suivante)

ANNEXE "A"

Page 3 de 3

Aucun changement sur cette page

C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427

Airline Tariff Publishing Company, Agent
TARIF CANADIEN DES RÈGLES GÉNÉRALES N° CGR-1

34[e] révision de la page 39
Annule la 33[e] révision de la page 39

SECTION 1 - RÈGLES GÉNÉRALES

RÈGLE

(Ne s'applique pas aux transporteurs énumérés dans l'avis donné à la page 4)

33 TRANSPORT DES PASSAGERS HANDICAPÉS (suite)

(C) RESTRICTIONS RELATIVES AUX PLACES
Les passagers handicapés ne doivent pas occuper les fauteuils situés dans les rangées menant à une issue de secours désignée, les rangées donnant sur les issues de secours aile, ni là où l'escalier ventral peut devoir servir d'issue de secours ou le pont supérieur d'un B747.

(D) Les réservations devraient être faites au moins 24 heures avant le déplacement, et le transporteur être informé de la nature du handicap et de l'aide requise par la personne de sorte qu'il puisse faire les arrangements nécessaires. Le transporteur fera tout en son possible pour accommoder les voyageurs qui ne font pas une réservation 24 heures à l'avance.

(E) PRIX DU BILLET DES ACCOMPAGNATEURS
(1) (Applicable à AC, GX et QB seulement) L'accompagnateur d'un passager handicapé est tenu de payer la moitié du tarif exigible, pourvu que les conditions dont est assorti ce tarif soient remplies, que soit présenté au moment de l'enregistrement un certificat médical approuvé par l'autorité médicale de la compagnie et confirmant que la personne handicapée a besoin d'un accompagnateur.
(2) (Applicable à CP, ND et 3N seulement pour le transport au Canada uniquement) Lorsque le transporteur l'exige en conformité avec le paragraphe (B)(2) ci-dessus, l'accompagnateur du passager handicapé doit payer la moitié du tarif exigible, pourvu que les conditions dont est assorti ce tarif soient remplies et qu'un certificat médical attestant du besoin qu'a le passager handicapé d'un accompagnateur, en une forme acceptable par le transporteur, soit présenté à ce dernier au moment de l'enregistrement.
(3) (Applicable à PW seulement) Lorsqu'un accompagnateur est requis suivant le paragraphe (B)(2) ci-dessus, cet accompagnateur est tenu de payer la moitié du tarif exigible, pourvu que les conditions dont est assorti ce tarif soient remplies.
NOTE : Ces rabais s'appliquent uniquement sur le tronçon de vol pendant lequel la personne fait fonction d'accompagnateur suivant le paragraphe (B)(2).

(F) AIDE DE DÉPLACEMENT
Outre les bagages en franchise généralement admissibles aux termes de la règle 220, le transporteur accepte les articles suivants, qui doivent être rangés dans la soute :
(1) les fauteuils roulants manuels et les marchettes;
(2) les fauteuils roulants à piles étanches dont les bornes sont déconnectées et recouvertes de ruban adhésif;
(3) (Non applicable à AC, GX, ND, NV, QB, UH ou 3N et applicable à CP seulement pour le transport par B747, DC-10-10 et DC 10-30) les fauteuils roulants à piles électrolytiques non étanches, dans certains aéronefs, pourvu que les bornes soient déconnectées et recouvertes de ruban adhésif et qu'ils soient bien attachés en position debout et protégés contre les chocs avec d'autres articles. Le transporteur demande un préavis de 24 heures pour le transport d'un fauteuil roulant à piles électrolytiques non étanches;
(4) les béquilles et les cannes peuvent être conservées par le passager, pourvu qu'elles soient rangées suivant les règles de sécurité du transporteur;
(5) (Applicable à AC seulement) les fauteuils roulants à piles électrolytiques non étanches (A) dans les aéronefs à large fuselage tels les B747, L101, lorsque placés debout dans un conteneur à bagages LD3, les deux bornes des piles doivent être déconnectées, recouvertes d'un capuchon pour empêcher les courts-circuits et fixées au fauteuil roulant au moyen d'un matériau non conducteur (B) dans les aéronefs à fuselage étroit tels les DC9, DC8 et B727, lorsque rangés dans un conteneur pour piles kimpack, en position non verticale pour les protéger contre les chocs avec d'autres articles (le transporteur fournit gratuitement le conteneur au passager), le transporteur demande un préavis de 24 heures pour le transport d'un fauteuil roulant à piles électrolytiques non étanches.
(6) (Applicable à GX seulement) les fauteuils roulants à piles électrolytiques non étanches, dans les appareils Convair 580, lorsque rangés dans un conteneur pour piles kimpack en position non verticale pour éviter les chocs avec d'autres articles, le transporteur demande un préavis de 24 heures pour le transport d'un fauteuil roulant à piles électrolytiques non étanches.
(7) (Applicable à QB seulement), les fauteuils roulants à piles électrolytiques non étanches, dans les appareils B747, BAC 1-11, lorsque rangés dans un conteneur à piles kimpack en position non verticale pour éviter les chocs avec d'autres articles (le transporteur fournit gratuitement ces conteneurs aux passagers), le transporteur demande un préavis de 24 heures pour le transport d'un fauteuil roulant à piles électrolytiques non étanches.

(G) CHIENS-GUIDES POUR LES PERSONNES AVEUGLES OU SOURDES
Le transporteur accepte de transporter sans frais un chien-guide professionnellement entraîné à guider les aveugles ou à aider les personnes malentendantes, lorsque l'animal accompagne le passager malvoyant ou malentendant qui a besoin de l'animal. Le chien peut accompagner le passager dans la cabine, mais il ne peut pas occuper un fauteuil.

(H) Le transporteur ne peut pas être poursuivi s'il refuse de transporter un passager quelconque ou s'il débarque un passager conformément à l'un des paragraphes précédents de la présente règle, mais il est tenu de donner un remboursement en conformité avec la règle 260 (REMBOURSEMENT - INVOLONTAIRE) à la demande du passager.

(I) (Applicable à PW seulement) Un passager handicapé peut acheter un billet à tout tarif offert, pourvu qu'il se conforme aux conditions établies dans les règles applicables audit tarif.

APPENDIX 'A' Page 1 of 3

NO CHANGE ON THIS PAGE.

C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427

Airline Tariff Publishing Company, Agent
CANADIAN GENERAL RULES TARIFF NO. CGR-1

25th Revised Page 37
Cancels 24th Revised Page 37

RULE

SECTION I — GENERAL RULES

(Not applicable to the carriers listed in the notice on Page 4.)

33 TRANSPORT OF DISABLED PASSENGERS (Applicable to CP, [illegible] and 7P only.
(Applicable to AC, [illegible], and JW except as provided in Rule 6015 (PASSENGERS ON STRETCHERS), Rule 195 (INCUBATORS) and Rule 8000 (CHILDREN'S FARES).

(A) (1) DEFINITIONS - (Applicable to CP, [illegible] and 7P only.) Passengers shall be considered disabled when their physical, medical or mental condition requires individual attention on enplaning, deplaning, during flight, in an emergency evacuation or during ground handling which is normally not extended to other passengers.

(2) DEFINITIONS - (Not applicable to CP, [illegible] or 7P.) Fare paying passengers shall be considered disabled when their physical, medical or mental condition requires individual attention on enplaning, during flight, in an emergency evacuation or during ground handling which is normally not extended to other passengers.

(a) Ambulatory - a person who is able to move about within an aircraft unassisted.
(b) Non-Ambulatory - a person who is not able to move about within the aircraft unassisted.
(c) Self-reliant - a person who is independent, self-sufficient and capable of taking care of all physical needs during flight, and who requires no special or unusual on-board attention beyond that afforded to the general public, except that assistance in boarding and deplaning may be required.
(d) Non-self-reliant - a person who is incapable of self-care during a flight.
(e) Determination of Self-reliance - the carrier will normally accept the disabled persons determination as to self-reliance.
(f) Assistant - an able-bodied person physically capable of assisting a disabled passenger to an exit in the event of an emergency, and who will attend to the personal needs of that passenger during flight, where such is required.
(g) Wheelchair-Bound Athlete - a non-ambulatory person with upper body and arm development such as to make him/her physically capable of egressing an aircraft in an emergency with minimal assistance, and who is a member of a bona-fide sports organization.
(h) Random Seating - the assignment of any passenger seat on the main deck of an aircraft except a seat in a row of seats at an emergency exit.
(i) Planned Seating - the assignment of passenger seats at or near the end of an evacuation line to an exit which, in general, will be floor level exit.

(B) ACCEPTANCE OF DISABLED PASSENGERS

(1) Carrier will refuse to transport or will remove at any point, any passenger whose mental or physical condition is such as to render him incapable of caring for himself without assistance, unless -

(a) he is accompanied by an attendant who will be responsible for caring for him enroute, and
(b) with the care of such attendant, he will not require unreasonable attention or assistance from employees of the carrier.
(c) (Applicable to WD and JW only.) Any person declaring self-reliance who is denied it, will have immediate recourse to the senior passenger service person on the base at time of denial unless the person denying self-reliance is the Captain of the aircraft. Any person denied self-reliance will be given the name and address of the responsible person in the head office whom he/she may contact in writing for clarification and, if justified readress.

(Continued on next page)

CCT - CTA
Div T & S
Recu
MAY 26 1986
CTC - ATC
T & S Div
Rec'd.

For explanation of abbreviations, reference marks and symbols used but unexplained hereon, see pages 7 and 8.

ISSUED MAY 23, 1986 EFFECTIVE JUNE 25, 1986

(Printed in U.S.A.)

CORRECTION NO. 4846

APPENDIX 'A' Page 2 of 3

C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427

Airline Tariff Publishing Company, Agent
CANADIAN GENERAL RULES TARIFF NO. CGR-1

25th Revised Page 38
Cancels 24th Revised Page 38

RULE

SECTION I— GENERAL RULES

(Not applicable to the carriers listed in the notice on Page 4.)

33 TRANSPORT OF DISABLED PASSENGERS (Continued)

(B) ACCEPTANCE OF DISABLED PASSENGERS (Continued)

(2) (Applicable to AC, CP CX, ND, NE, NV, PW, QB UE, 3H and 7F only.) Disabled passengers will be accepted for transportation as outlined in the following:

Disability	Assistant Required	Maximum No. Per Flight
Blind	No	No limit
Deaf	No	No limit
Blind and deaf	Yes	No limit
Mentally Handicapped/Self-Reliant	No	No limit
Mentally Handicapped/Non-Self-Reliant	Yes	No limit
Ambulatory/Self-Reliant	No	No limit
Ambulatory/Non-Self-Reliant	Yes	No limit
Non-Ambulatory/Non-Self-Reliant	See Chart Below	
Non-Ambulatory/Self-Reliant	See Chart Below	

Non-Ambulatory/Non-Self-Reliant WCBC
Non-Ambulatory/Self-Reliant WCBP

	RANDOM SEATING WCBP & WCBC (Note 2)		PLANNED SEATING WCBP & WCBC (Note 3)		TOTAL RANDOM & PLANNED SEATING (Note 4)	MAXIMUM OF WCBC WITH AN ASSISTANT (Note 2)
	WITHOUT AN ASSISTANT	ADDITIONAL WITH AN ASSISTANT	WITHOUT AN ASSISTANT	ADDITIONAL WITH AN ASSISTANT		
B747	9	9	9	9	36	5
B747 Combi	7	7	7	7	28	4
L1011	6	6	6	6	24	4
L1011-500	4	4	4	4	16	3
DC-10	6	4	5	5	20	3
B767	4	3	3	3	13	2
DC8-S	4 (Note 1)	4	4	4	16	4
B727-200 (*Not applicable to AC)	3	2	2	4	11	4
*B727-200 (Applicable to AC only.)	3	2	2	4	11	2
B727-100	2	1	1	2	6	2
B727-100C (PW)	1	1	1	1	4	1
DC9	2	1	2	2	7	2
B737	3	2	2	2	9	2
B737 Combi (PW)	1	2	1	1	5	1
B737 Combi (ND)	1	1	No Planned Seating		2	1
BAC 111	1	1	1	1	4	1
FKF	1	1	No Planned Seating		2	1
CV580	1	1	No Planned Seating		2	1
HS748	2	2	No Planned Seating		4	1
DC3 (NV)	1	1	No Planned Seating		2	1
LOB (NV)	1	1	No Planned Seating		2	1

NOTE 1: No more than 2 each per cabin on DC8's.

NOTE 2: WCBC passenger category must be attended. WCBC passengers must be included, computing total allowable in combined Planned and Random Seating.

NOTE 3: Planned Seating will be in accordance with Transport Canada Guidelines and published in airlines' publications.

NOTE 4: The number of disabled passengers and the number of attendants required may be altered by an air carrier in the case of handicapped athletes attending their sporting events.

(3) (a) MEDICAL CLEARANCE
Carrier reserves the right to require a medical clearance from the Company Medical Authorities if travel involves any unusual risk or hazard to the passenger or to other persons (including, in cases of pregnant passengers, unborn children).

(b) (Applicable to ND and 3H only) Carrier reserves the right to require a medical clearance from a medical authority if travel involves any unusual risk or hazard to the passenger or the other persons (including, in cases of pregnant passengers, unborn children).

(Continued on next page)

For explanation of abbreviations, reference marks and symbols used but unexplained hereon, see pages 7 and 8.

ISSUED: MAY 23, 1986 EFFECTIVE JUNE 26, 1986

(Printed in U.S.A.)

CORRECTION NO. 4847

APPENDIX 'A' Page 3 of 3

NO CHANGE ON THIS PAGE. **C.T.C.(A) NO. 241 C.A.B. NO. 427**

Airline Tariff Publishing Company, Agent
CANADIAN GENERAL RULES TARIFF NO. CGR-1

34th Revised Page 39
Cancels 33rd Revised Page 39

RULE

SECTION I — GENERAL RULES

(Not applicable to the carriers listed in the Notice on Page 4.)

33 TRANSPORT OF DISABLED PASSENGERS (Continued)

(C) SEATING RESTRICTIONS
Disabled passengers will not be permitted to occupy seats in designated emergency exit rows, over-wing emergency exit rows or where the ventral stair may have to be used as an emergency exit or the upper deck of the B747.

(D) Reservations should be made at least 24 hours in advance of travel, advising the carrier as to the nature of the disability and assistance required so that carrier arrangements can be made. Carrier will make every effort to accommodate passengers who fail to make reservations 24 hours in advance.

(E) ACCOMPANYING ASSISTANTS FARE
(1) (Applicable to AC, GX and QB only.) An assistant accompanying a disabled passenger will be assessed 50% of the applicable fare, subject to the terms and conditions of such fare being met, and provided a medical certificate is presented at time of check in indicating prior approval from company medical authorities confirming disabled passengers need for an accompanying assistant.
(2) (Applicable to CP, ND and 3M only for transportation wholly within Canada.) When required by the carrier pursuant to paragraph (B)(2) above, one assistant accompanying a disabled passenger will be assessed 50 percent of the applicable fare, subject to the terms and conditions of such fare being met, and provided that a medical certificate confirming the disabled passenger's need for an accompanying assistant in a form acceptable to carrier is presented to carrier at time of check in."
(3) (Applicable to PW only.) When required pursuant to paragraph (B)(2) above, one assistant accompanying a disabled passenger will be assessed 50 percent of the applicable fare subject to the terms and conditions of such fare being met.
NOTE: Such discount will apply on the sector where such person is acting as an attendant required, pursuant to paragraph (B)(2).

(F) ACCEPTANCE OF MOBILITY AIDS
In addition to the regular free baggage allowance provided in Rule 220, carrier will accept the following items which must be stowed in the Baggage Compartment:
(1) manually operated wheelchairs and walkers
(2) wheelchairs with nonspillable batteries with terminals disconnected and taped.
(3) (Not applicable to AC, GX, ND, NV, QB, UM or 3M; and applicable to CP only for transportation on B747, DC-10-10 and DC 10-30 aircraft.)
wheelchairs with spillable wet cell batteries on certain types of aircraft with terminals disconnected and taped providing they can be securely fastened in an upright position and protected against contact with other articles. Carrier requires twenty-four hour notice for carriage of spillable wet cell battery operated wheelchair.
(4) Crutches and canes may be retained in the passengers custody provided they are stowed in accordance with the carriers safety regulations.
(5) (Applicable to AC only.) Wheelchairs with spillable wet cell batteries (A) on wide body aircraft such as B747 L101 when loaded in an LD3 baggage container in an upright position batteries must be disconnected at both terminals capped to prevent short circuits and must be secured to wheelchair with non-conductive material. (B) On narrow body aircraft such as DC9, DC8, B727 when stored in a kimpack battery kit container in a non upright position to protect against contact with other articles (containers available from carrier at no cost to passenger) carrier requires twenty four hours notice for carriage of spillable wet cell battery operated wheelchair.
(6) (Applicable to GX only.) Wheelchairs with spillable wet cell batteries on Convair 580 Aircraft, when stored in a Kimpack Battery Kit Container in a non-upright position to protect against contact with other articles. Carrier requires 24 hours notice for carriage of spillable wet cell operated wheelchair.
(7) (Applicable to QB only). Wheelchairs with spillable wet cell batteries on B737, BAC 1-11 aircraft, when stored in a Kimpact Battery Kit Container in a non upright position to protect against contact with other articles (containers available from carrier at no cost to passenger) carrier requires 24 hours notice for carriage of spillable wet cell battery operated wheelchair.

(G) DOGS TRAINED TO LEAD THE BLIND AND/OR ASSIST THE DEAF
Carrier accepts for transportation, without charge a properly harnessed dog trained to lead the blind, and/or assist the deaf, when it accompanies a passenger with impaired vision/hearing dependent upon such dog. The dog will be permitted to accompany such passenger into the cabin, but will not be permitted to occupy a seat.

(H) Carrier is not liable for its refusal to transport any passenger or for its removal of any passenger in accordance with the preceding paragraphs of this Rule, but such carr[illegible] the request of the passenger, refund in accordance with Rule 260 (REFUNDS - INVOLUNTARY).

(I) (Applicable to PW only.) A disabled passenger may travel via any fare type offered [illegible] the terms and conditions of the governing rules for the fare type being used.

CTC = CTA
Div E A S
Regs
4 1986
CTC = ATC
E A S Div

For explanation of abbreviations, reference marks and symbols used but unexplained herein, see pages 7 and 8.

ISSUED JUNE 27, 1986 EFFECTIVE AUGUST 1, 1986

(Printed in U.S.A.)
CORRE[illegible]

1) Requête présentée par Air Satellite Inc. en vue du maintien de la protection de route entre les points Baie-Comeau-Sept-Îles aux termes du permis n° A.T.C. 3302/81(NS) et entre les points Baie-Comeau-Rimouski; Baie-Comeau-Mont-Joli; Baie-Comeau-Matane; et Matane-Port-Cartier aux termes du permis n° A.T.C. 2094/71(NS)

2) Requête présentée par Pem-Air Limited en vue du maintien de la protection de route entre les points Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto; et Pembroke-Montréal aux termes du permis n° A.T.C 1952/70(NS).

Répertorié: Air Satellite Inc. et Pem-Air Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et D.H. Chapman.

Décision n°: 10276
Date de la décision: le 11 décembre 1986
Dossier n°s: 2-A535-9A
-19A
2-P256-2A

Transport aérien - Protection de route - Intérêt public.

Suite à l'avis donné que le Comité des transports aériens (ci-après Comité) se proposait de supprimer la protection universelle de route dans le sud du Canada, des requêtes visant le maintien de celle-ci furent déposées par Air Satellite Inc. et Pem-Air Ltd. Les requérantes alléguaient que la protection demandée était requise dans l'intérêt public.

Décision: *Le Comité a agréé les requêtes.*

1) Air Satellite Inc.

En ce qui concerne la protection de route entre les points situés dans le sud du Canada, le Comité a adhéré aux prétentions de la requérante, à savoir que la suppression de la protection de route fragmenterait sa clientèle et menacerait la viabilité de ses services alors qu'elle était sur le point d'atteindre le seuil de la rentabilité. En effet, le Comité a constaté une augmentation sensible des services à taux unitaire et du nombre de passagers au cours des dernières années. Il a

1) Application by Air Satellite Inc. for continued route protection between Baie-Comeau-Sept-Îles under Licence No. A.T.C. 3302/81(NS) and between Baie-Comeau-Rimouski; Baie-Comeau-Mont-Joli; Baie-Comeau-Matane and Matane-Port Cartier under Licence No. A.T.C. 2094/71(NS).

2) Application by Pem-Air Limited for continued route protection between Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto and Pembroke-Montreal under Licence No. A.T.C. 1952/70(NS).

Indexed as: Air Satellite Inc. and Pem-Air Ltd. (Re)

Air Transport Committee. P Langlois (Chairman) and D.H. Chapman.

Decision No.: 10276
Date of Decision: December 11, 1986
File Nos.: 2-A535-9A
-19A
2-P256-2A

Air transport - Route protection - Public interest.

Pursuant to the notice given that the Air Transport Committee (hereinafter Committee) proposed to eliminate universal route protection in southern Canada, the Committee received applications for continued route protection from Air Satellite Inc. and Pem-Air Ltd. The applicants submitted that route protection was required by the public interest.

Decision: *Both applications were approved.*

1) Air Satellite Inc.

With respect to route protection to points located in southern Canada, the Committee agreed with the applicant's contention that the elimination of the condition respecting route protection would fragment its clientele and threaten the continuation of its services just as they were close to becoming profitable. In fact, the Committee noted that use of the applicant's unit toll air service and the number of passengers had increased substantially over the past two years. It

aussi souligné qu'il n'avait reçu aucune intervention contraire à l'agrément de la requête. Il a donc conclu que la requérante devait continuer à bénéficier de la protection de route entre lesdits points.

2) Pem-Air Ltd.

Le Comité a reconnu que le maintien de la protection de route entre les points énoncés dans l'intitulé 2) était nécessaire pour assurer la viabilité des services offerts par la requérante. Sinon, il se pourrait qu'elle abandonne ses services au détriment du public voyageur car Pem-Air Ltd. était le seul transporteur autorisé à assurer un service à taux unitaires sur les routes visées. Il a aussi constaté l'absence d'intervention contraire à l'agrément de la requête. Par conséquent, le Comité a jugé que la protection de route devait continuer de s'appliquer auxdits services offerts par Pem-Air Ltd.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, annexe XV.

DÉCISION

Le 5 octobre 1985, avis était donné que le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports se proposait de supprimer la protection universelle de route dans le sud du Canada. Le Comité était et est d'avis que la protection de route dans le sud du Canada ne devrait s'appliquer qu'aux routes pour lesquelles les transporteurs à taux unitaires sont en mesure de démontrer que la protection demandée est requise dans l'intérêt du public.

Avis de la suppression de la protection universelle de route dans le sud du Canada a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* et signifié à tous les exploitants de services des classes 1, 2 et 4 et aux autres intéressés. Dans cet avis, le Comité des transports aériens invitait les exploitants de services des classes 1 et 2 à faire des observations concernant, le cas echéant, les routes qu'ils desservent actuellement dans le sud du Canada et qui exigent le maintien de la protection de route, tel qu'il est prévu dans les conditions des permis des transporteurs aériens de la classe 4. Le public pouvait consulter un dossier contenant toutes les obser-

also noted that there was no opposition to the applicant's request. The Committee therefore held that the air services between the said points should continue to benefit from the route protection.

2) Pem-Air Ltd.

The Committee found that the applicant required the retention of route protection to maintain its services between points set out in Title 2). Should route protection be withdrawn, the applicant might have to withdraw its services, thereby depriving the public of the only unit toll service on the said routes. The Committee further noted that there was no opposition to the applicant's request. Accordingly, the Committee held that the air services offered by Pem-Air Ltd. should continue to benefit from the route protection.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C 1978, c. 3, Schedule XV.

DECISION

On October 5, 1985, notice was given that the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission proposed to eliminate universal route protection in southern Canada. The Committee was and is of the opinion that in southern Canada route protection should be applicable to only those routes for which a unit toll carrier is able to demonstrate that route protection is required by the public interest.

Notice of the proposed elimination of universal route protection in southern Canada was published in Part I of the *Canada Gazette* and copies were sent to all Class 1, Class 2 and Class 4 air carriers and others believed to be interested. In that notice, the Air Transport Committee invited Class 1 and Class 2 operators to make representations concerning which, if any, routes currently operated by them in southern Canada require the continuation of route protection to the extent provided for by the route protection conditions now in the licences of Class 4 air carriers. An open file containing all representations received from Class 1 and

vations reçues des transporteurs exploitant des services des classes 1 et 2 et les parties intéressées étaient invitées à commenter, au plus tard le 31 décembre 1985, les mémoires des transporteurs des classes 1 et 2 indiquant les paires de villes qui exigent le maintien de la protection de route. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des requêtes en vue du maintien de la protection de route de la part de Air Satellite Inc. et de Pem-Air Limited.

1) Air Satellite Inc.

Air Satellite Inc. (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens le maintien de la protection de route, tel qu'énoncé dans l'intitulé 1). La requête, reçue le 8 novembre 1985, était prête à être étudiée à compter de cette même date.

Par le permis n° A.T.C. 2094/71(NS), la requérante est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Baie-Comeau, Port-Cartier, Matane, Mont-Joli et Rimouski (Québec), et par le permis n° A.T.C. 3302/81(NS), un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Baie-Comeau et Sept-Îles (Québec).

En ce qui concerne le point Sept-Îles qui apparait au permis n° A.T.C. 3302/81(NS) et le point Port-Cartier, au permis n° A.T.C. 2094/71(NS), le Comité note que la condition relative à la protection de route continuera de s'appliquer aux services en provenance et à destination de ces points, puisqu'ils sont situés dans le nord du Canada. Par conséquent, ceci met fin à l'examen de cette partie de la requête.

La requérante fait valoir que la suppression de la condition relative à la protection de route fragmenterait sa clientèle et menacerait la viabilité de ses services. Elle signale que ses prédécesseurs ont abandonné ces routes car elles n'étaient pas rentables, qu'elle a établi ces routes malgré l'accumulation de déficits d'exploitation au cours des années précédentes et qu'elle atteindra le seuil de la rentabilité en 1985-1986. Le Comité note que les services à taux unitaires de la requérante ont connu une augmentation sensible au cours des deux dernières années. De fait, le nombre de passa-

Class 2 operators was made available for public scrutiny and interested parties were invited to comment on the Class 1 and Class 2 air carriers' submissions respecting specific city-pairs by no later than December 31, 1985. Pursuant to the notice, the Committee received applications for continued route protection from Air Satellite Inc. and Pem-Air Limited.

1) Air Satellite Inc.

Air Satellite Inc. (hereinafter the applicant) has applied to the Air Transport Committee for the retention of route protection as set out in Title 1). The application was received ready for processing on November 8, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 2094/71(NS), the applicant is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, serving the points Baie-Comeau, Port-Cartier, Matane, Mont-Joli and Rimouski, P.Q.; and under Licence No. A.T.C. 3302/81(NS), a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, serving the points Baie-Comeau and Sept-Îles, P.Q.

With respect to the point Sept-Îles which appears on Licence No. A.T.C. 3302/81(NS) and the point Port-Cartier, on Licence No. A.T.C. 2094/71(NS), the Committee notes that the condition respecting route protection will continue to apply to services to and from these points as they are located in northern Canada. Therefore, this portion of the application need be dealt with no further.

The applicant contends that the elimination of the condition respecting route protection would fragment its clientele and threaten the continuation of its services. Air Satellite further points out that previous operators abandoned these routes because they were unprofitable, that it has developed these routes by incurring deficits in previous years of operation and that its services are close to becoming profitable in 1985-86. The Committee notes that use of the applicant's unit toll air services has increased considerably over the past two years. In fact, the number of passengers it carried under the said

gers qui ont été acheminés en vertu dudit permis a augmenté de façon considérable au cours de 1984 et 1985, soit de 23 et 34 p. 100 respectivement. Le Comité note en outre qu'il n'y a pas eu d'intervention contraire à l'agrément de la requête en vue du maintien de la protection de route.

Le Comité est d'avis que les services aériens commerciaux offerts par Air Satellite Inc. aux termes du permis n° A.T.C. 2094/71(NS) entre les points Baie-Comeau-Rimouski; Baie-Comeau-Mont-Joli et Baie-Comeau-Matane devraient continuer de bénéficier de la protection de route. Le Comité a donc recommandé à la Commission canadienne des transports que les points Baie-Comeau-Rimouski, Baie-Comeau-Mont-Joli et Baie-Comeau-Matane soient ajoutés à l'annexe XV du *Règlement sur les transporteurs aériens*.[1]

2) Pem-Air Limited

Pem-Air Limited (ci-après Pem-Air) a demandé au Comité des transports aériens le maintien de la protection de route, tel qu'énoncé dans l'intitulé 2). La requête, reçue le 4 novembre 1985, pouvait être étudiée à compter du 12 décembre 1985.

Aux termes du permis n° A.T.C. 1952/70(NS), Pem-Air est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Pembroke, Toronto, Cornwall, Chatham et North Bay (Ontario), et Montréal (Québec).

Le Comité note que Pem-Air est le seul transporteur autorisé à assurer un service à taux unitaires sur les quatre routes pour lesquelles il a demandé d'être protégé de la concurrence des affréteurs. Pem-Air fait valoir qu'elle a pu implanter ses services grâce à la protection de route et si cette protection est supprimée, il se peut qu'elle abandonne ses services, ce qui priverait le public du seul service à taux

[1] Avis de la modification du *Règlement sur les transporteurs aériens* en vue d'y inclure l'annexe XV a été publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* le 10 décembre 1986.

licences has increased substantially during 1984 and 1985, that is, by 23 and 34 percent respectively. The Committee further notes that there was no opposition to the applicant's request for continued route protection.

The Committee is of the opinion that the air services offered by Air Satellite Inc. under Licence No. A.T.C. 2094/71(NS) between the points Baie-Comeau-Rimouski, Baie-Comeau-Mont-Joli, and Baie-Comeau-Matane should continue to benefit from the route protection. The Committee therefore recommended to the Canadian Transport Commission that the points Baie-Comeau-Rimouski, Baie-Comeau-Mont-Joli and Baie-Comeau-Matane be included in Schedule XV of the *Air Carrier Regulations*.[1]

2) Pem-Air Limited

Pem-Air Limited (hereinafter Pem-Air) has applied to the Air Transport Committee for the retention of route protection set out in Title 2). The application was received on November 4, 1985 and was complete and ready for processing on December 12, 1985.

Under Licence No. A T C 1952/70(NS), Pem-Air is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, serving Pembroke, Toronto, Cornwall, Chatham and North Bay, Ontario, and Montreal, P.Q.

The Committee notes that Pem-Air is the only carrier authorized to provide unit toll service on the four routes for which it has requested protection from competition by charter carriers. Pem-Air contends that it has been able to establish and develop its services by being protected from competition from charter carriers and that should route protection be withdrawn, it may have to withdraw its services and perhaps

[1] On December 10,1986 notice of the amendment of the *Air Carrier Regulations* to include Schedule XV was given in the *Canada Gazette*, Part II.

unitaires disponible et l'obligerait à recourir à d'autres modes de transport. Le Comité note également que Pem-Air a fait des efforts considérables pour établir et maintenir ces services et que le transporteur affirme que le maintien de la protection de route est nécessaire pour assurer leur viabilité. Le Comité note également qu'il n'y a pas d'intervention contraire à l'agrément de la requête en vue du maintien de la protection de route.

Le Comité est d'avis que la protection de route devrait continuer de s'appliquer aux services aériens offerts par Pem-Air Limited aux termes du permis n° A.T.C. 1952/70(NS) entre les points Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto; Pembroke-Montréal. Le Comité a donc recommandé à la Commission canadienne des transports que les points Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto et Pembroke-Montréal soient ajoutés à l'annexe XV du *Règlement sur les transporteurs aériens*.

cease operations, thereby depriving the public of the only available unit toll service and forcing the public to use alternative modes of transportation. The Committee also notes that Pem-Air has made considerable effort to establish and maintain these services and that the carrier states that it requires continued route protection in order to do so. The Committee further notes that there was no opposition to the applicant's request for continued route protection.

The Committee is of the opinion that the air services offered by Pem-Air Limited under Licence No. A.T.C. 1952/70(NS) between the points Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto; Pembroke-Montreal should continue to benefit from the route protection. The Committee therefore recommended to the Canadian Transport Commission that the points Pembroke-Toronto; Cornwall-Toronto; Chatham-Toronto and Pembroke-Montreal be included in Schedule XV of the *Air Carrier Regulations*.

Requête présentée par Quebecair en vue de suspendre le permis A.T.C. 2249/73(NS) pour un an à compter du 8 novembre 1986.

Répertorié: Quebecair (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et J.-L. Bourret.

Décision n°: 10295
Date de la décision: le 16 décembre 1986
Dossier n°: 2-Q16-43A

Transport aérien - Permis - Suspension - Concurrence - Intérêt public.

Quebecair a demandé au Comité des transports aériens (ci-après Comité) une prolongation de la suspension de son permis A.T.C 2249/73(NS), à savoir pour une période d'un an à compter du 8 novembre 1986. Vu la non-rentabilité des services prévus audit permis, la requérante alléguait que cette autorisation lui permettrait de reprendre ses activités lorsque la demande serait plus forte sans toutefois nuire au public voyageur présentement desservi par Air Inuit.

Décision: *Le Comité a agréé la requête avec modification.*

Le Comité a sommé Quebecair de justifier qu'il n'y avait pas lieu d'annuler l'autorisation de desservir La Grande 2 prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS) conformément au paragraphe 16(8) de la Loi sur l'aéronautique. *Ce point était situé dans le nord du Canada. Le Comité a donc réitéré qu'un transporteur ne devrait pas détenir une autorisation latente pour une longue durée. En l'occurrence, il a jugé qu'il serait injuste et contraire à l'intérêt public d'exposer Air Inuit, qui desservait cette route fragile, à la menace constante que la requérante puisse réactiver ses services dès que le marché prendrait de l'essor.*

Quant à l'autorisation de desservir Québec, le Comité a constaté que ce point était situé dans le sud du Canada où les règlements étaient plus souples. Il a souligné qu'un permis suspendu ne pouvait pas nuire indûment à l'exploitation des services entre points situés dans cette région car la concurrence avait été portée à un niveau plus élevé. Par conséquent, le Comité a conclu que la commodité et la nécessité du public exigeaient la

Application by Quebecair for suspension of Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) for a period of one year, effective November 8, 1986.

Indexed as: Quebecair (Re)

Air Transport Committee. P. Langlois (Chairman) and J.-L. Bourret.

Decision No.: 10295
Date of Decision: December 16, 1986
File No.: 2-Q16-43A

Air transport - Licence - Suspension - Competition - Public interest.

Quebecair applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for another suspension of Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) for a period of one year, effective November 8, 1986. Stressing the non-viability of its services under the said licence, Quebecair submitted that this dormant authority would allow her to enter the market at will should the market expand. Furthermore, the Committee stated that it would not be detrimental to the travelling public's interest currently served by Air Inuit.

Decision: *The application was approved with modification.*

Quebecair was required to show cause why Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) in respect of the point La Grande 2 should not be cancelled pursuant to subsection 16(8) of the Aeronautics Act. *This point was located in northern Canada. The Committee therefore stated that such dormant authorities should not continue for a lengthy period of time. In the case at hand, the Committee found that it was unfair and contrary to the public interest to expose Air Inuit, serving a thin route, to the threat of Quebecair reactivating its services when the market would expand.*

As for the suspension of the point Quebec City, the Committee noted that this point was located in southern Canada where a more relaxed regulatory environment existed. It stressed that a suspended authority did not constitute an undue threat to the carriers presently serving a route or a point located in that area because southern routes have been opened up to a higher level of competition. Accordingly, the Committee found

suspension de ce service seulement jusqu'au 7 juin 1987 tel que prévu dans la décision n° 9991.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 9991, datée du 1 août 1986.
Ordonnance du C.T.A. n° 1986-A-416, datée du 30 septembre 1986.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 16(8).

DÉCISION

Quebecair (ci-après la titulaire) a demandé au Comité des transports aériens la suspension énoncée dans l'intitulé. La requête, prête à être traitée, a été reçue le 20 octobre 1986.

Aux termes du permis A.T.C 2249/73(NS), la titulaire est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Saguenay/Bagotville, La Grande 2 (53o 37'n, 77o 42'o) et Québec (Québec).

En vertu de la *décision n° 9991* du 1er août 1986, entre autres, l'autorisation de desservir Saguenay/Bagotville et Québec (Québec) prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS) était suspendue jusqu'au 7 juin 1987, conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3 et ladite autorisation aurait pu être assujettie à des modalités d'annulation si la titulaire ne rétablissait pas le service avant cette date; et Quebecair était sommée de justifier qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'autorisation de desservir La Grande 2 (53o 37'n, 77o 42'o) prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS), conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3.

Dans une lettre du 5 septembre 1986, la titulaire a demandé que la suspension de l'autorisation de desservir Québec prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS) soit levée, et elle a informé le Comité de son intention de rétablir le

that public convenience and necessity required the suspension of the authority to serve these routes only to June 7, 1987, as originally suspended by Decision No. 9991.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 9991, dated August 1, 1986.

A.T.C. Order No. 1986-A-416, dated September 30, 1986.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3. s. 16(8).

DECISION

Quebecair (hereinafter the Licensee) has applied to the Air Transport Committee for the suspension set out in the title. The application was received ready for processing on October 20, 1986.

Under Licence No. A T C. 2249/73(NS), the applicant is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, serving the point Saguenay/Bagotville, La Grande 2 (53°37'N, 77°42'W) and Quebec City, P Q.

By *Decision No. 9991* dated August 1, 1986, *inter alia*, Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) in respect of the points Saguenay/Bagotville and Quebec City, P.Q., was suspended until June 7, 1987, pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, and may have been subject to cancellation proceedings if the Licensee failed to reinstate the service by that date; and Quebecair was required to show cause why Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) in respect of the point La Grande 2 (53°37'N, 77°42'W) should not be cancelled pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3.

By letter dated September 5, 1986, the Licensee requested that the suspension of service to the point Quebec City under Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) be lifted, and advised the Committee that it intended to reinstate the

service à La Grande 2 à compter du 18 septembre 1986.

En vertu de l'*ordonnance n° 1986-A-416* du 30 septembre 1986, la suspension de l'autorisation de desservir Québec (Québec) prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS), imposée par la *décision 9991* du 1er août 1986, était levée, et la sommation concernant La Grande 2 contenue dans cette décision était annulée.

Dans une lettre du 17 octobre 1986, la titulaire a demandé la suspension de son permis A.T.C. 2249/73(NS) pour un an à compter du 8 novembre 1986, puisque le volume de trafic ne justifie pas la capacité offerte, et puisqu'elle subit des pertes substantielles en continuant d'offrir le service. En outre, elle soumet que la suspension proposée ne devrait pas créer de problèmes particuliers au public voyageur puisque d'autres transporteurs desservent cette même route.

Quebecair soumet que la situation qui prévalait lorsque le Comité a rendu la *décision n° 9991* du 1er août 1986, soit la non-rentabilité des services de Quebecair prévus au permis A.T.C. 2249/73(NS), n'a pas changé. Néanmoins, Quebecair demande une prolongation de la suspension (plutôt que l'annulation du permis) puisqu'elle s'attend toujours à ce que le gouvernement du Québec inaugure, à long terme, les travaux d'exploitation de la phase II de la Baie-James, ce qui engendrera à nouveau une demande exceptionnelle pour ses services à taux unitaires.

Le Comité a souvent exprimé, dans de précédentes décisions, son inquiétude à propos des entraves que pourraient comporter les autorisations latentes et il a mentionné que de telles autorisations ne devraient pas avoir cours pour une longue période de temps. En effet, il est peu souhaitable qu'un transporteur détienne une autorisation latente pour un marché là où un autre transporteur a établi et assure un service aérien régulier, et pourtant le transporteur disposant d'une autorisation latente peut prendre sa part du marché en tout temps advenant que le marché prenne de l'expansion. La Grande 2 est située dans le nord et la route La Grande 2-Québec, maintenant desservie par Air Inuit, suit un tracé nord-sud. Le Comité estime qu'il est injuste d'exposer un transporteur qui dessert une route de nature fragile aux menaces

service to the point La Grande 2 effective September 18, 1986.

By *Order No. 1986-A-416* dated September 30, 1986, the suspension of the authority to serve the point Quebec City, P.Q., under Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) imposed by *Decision No. 9991* dated August 1, 1986 was lifted, and the show cause portion of that Decision regarding La Grande 2 was discharged.

By letter dated October 17, 1986, the Licensee has requested the suspension of its Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) for a period of one year, effective November 8, 1986, stating that the volume of traffic does not justify the capacity, and that it is incurring substantial losses in continuing to provide the service. It further states that the proposed suspension will not be detrimental to the travelling public's interests as other carriers are providing services on the same route.

Quebecair submits that the situation prevailing when the Committee issued *Decision No. 9991* dated August 1, 1986, i.e. the non-viability of Quebecair's service under Licence No. A.T.C. 2249/73(NS), has not changed. Nevertheless, Quebecair applies for another suspension (rather than cancellation of the licence) as it expects that the Government of Quebec will, in the long term, activate Phase II of the Baie James development project. When that happens, there will be greater demand again for the applicant's unit toll services.

The Committee has often expressed, in past decisions, its concern about the possible inhibiting effect of dormant authorities and has stated that such dormant authorities should not continue for a lenghty period of time. This concern centers on the undesirability of a carrier holding a dormant authority for a market where another carrier has established and maintained regular air service and yet the carrier holding the dormant authority is able to enter the market at will should the market expand. The point La Grande 2 is in the north and the route in question, La Grande 2-Quebec City, now served by Air Inuit, is a north/south route. The Committee is of the view that it is unfair to expose a carrier serving a thin route to the threat of a competitor reactivating its services on the same route without meeting the

d'un compétiteur qui, sans avoir satisfait aux critères d'entrée établis, réactiverait ses activités sur cette même route dès que la demande serait plus prometteuse sur le marché. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la suspension de l'autorisation de Quebecair de desservir La Grande 2 n'est pas requise pour la commodité et les besoins du public, et que Quebecair devrait être sommée de justifier qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'autorisation de desservir La Grande 2 prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS).

À l'égard de la suspension de Saguenay/Bagotville, le Comité note que le service à ce point est suspendu jusqu'au 7 juin 1987 en vertu de la *décision n° 9991*. Cependant, relativement à la suspension de l'autorisation de desservir Québec, le Comité note que ce point est situé dans le sud du Canada là où, contrairement au nord du Canada, les règlements sont plus souples. À cet égard, une autorisation suspendue de desservir une route ou un point situé dans le sud du Canada ne devrait pas être considérée comme un obstacle important à l'obtention par un nouveau transporteur de l'autorisation de desservir ce point suspendu. En outre, une autorisation suspendue dans le cadre de services dans le sud du Canada ne constitue pas une menace indue aux transporteurs qui desservent présentement la route puisque la concurrence sur les routes à l'intérieur du sud du Canada a été portée à un niveau plus élevé et, en conséquence, les transporteurs qui détiennent un permis suspendu visant des services assurés dans le sud ne bénéficient que d'un faible avantage sur les nouveaux transporteurs qui désirent desservir un marché. Bien que les transporteurs qui exploitent des services en provenance ou à destination de points situés dans le sud soient constamment exposés à une concurrence potentielle ou actuelle, un permis suspendu ne peut pas nuire à l'exploitation de ses activités. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la commodité et les besoins du public exigent la suspension de l'autorisation de desservir Québec, prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS), mais ce seulement jusqu'au 7 juin 1987, tel que prévu originalement dans la *décision n° 9991* du 1er août 1986, et ladite autorisation pourrait être assujettie à des modalités d'annulation si la titulaire ne rétablit pas le service à ce point avant cette date.

prescribed entry tests, once the demand is more promising in the market. In light of the foregoing, the Committee concludes that the public convenience and necessity does not require the suspension of Quebecair's authority to serve the point La Grande 2, and that Quebecair should be required to show cause why the authority to serve La Grande 2 under Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) should not be cancelled.

In respect of the suspension of the point Saguenay/Bagotville, the Committee notes that this point is suspended until June 7, 1987 by *Decision No. 9991*. However, in respect of the suspension of the point Quebec City, the Committee notes that the points is located in southern Canada where, as opposed to northern Canada, a more relaxed regulatory environment exists. In this respect, a suspended authority to serve a route or a point located in southern Canada should not be considered a serious obstacle to the licensing of a new carrier to serve the suspended point. Moreover, a suspended authority in the south does not constitute an undue threat to the carriers presently serving the route since southern routes have been opened up to a higher level of competition and therefore carriers holding a suspended licence for a southern market have only a small advantage over new applicants in entering a market. As carriers operating to and from southern points are constantly exposed to potential or actual competition, the fact that a licence is suspended can have no serious bearing on the conduct of their business. In light of the foregoing, the Committee concludes that the public convenience and necessity requires the suspension of the authority to serve the point Quebec City under Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) only until June 7, 1987, as originally suspended by *Decision No. 9991* dated August 1, 1986, and that the authority may be subject to cancellation proceedings if the Licensee fails to reinstate the service to this point by that date.

L'autorisation de desservir Québec (Québec) prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS) est par la présente suspendue jusqu'au 7 juin 1987, conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, et ladite autorisation pourrait être assujettie à des modalités d'annulation si la titulaire ne rétablit pas le service avant cette date.

Quebecair est par la présente sommée de justifier qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'autorisation de desservir La Grande 2 (53° 37'n, 77° 42'o) prévue au permis A.T.C. 2249/73(NS), conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3.

La présente décision doit faire partie intégrante du permis A.T.C. 2249/73(NS) et y être annexée à demeure.

Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) in respect of the point Quebec City, P.Q. is hereby suspended until June 7, 1987, pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, and may be subject to cancellation proceedings if the Licensee fails to reinstate the service by that date.

Quebecair is hereby required to show cause why Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) in respect of the point La Grande 2 (53°37'N, 77°42'W) should not be cancelled pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3.

This Decision shall form part of Licence No. A.T.C. 2249/73(NS) and shall remain affixed thereto.

Requête présenté par Air Ontario Limited en autorisation de desservir également Hamilton (Ontario) aux termes du permis n° A.T.C. 1641/66(NS).

Répertorié: Air Ontario Ltd., 17 décembre 1986 (Re)

Comité des transports aériens: J.-L. Bourret et D.H. Chapman.

Décision n°: 10303
Date de la décision: le 17 décembre 1986
Dossier n°: 2-A821-3A

Transport aérien - Permis - Concurrence - Intérêt public.

Air Ontario Ltd. a présenté une requête auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) en vue d'obtenir l'autorisation énoncée dans l'intitulé. Avis de la requête a été publié. Des interventions contraires à l'agrément de la demande furent déposées par City Express et James Douglas Watson. Air Ontario Ltd. a répondu auxdites interventions.

Décision: *Le Comité a agréé la requête.*

Le Comité n'a point adhéré aux prétentions des intervenantes, à savoir que le service proposé nuirait aux services de City Express au détriment du public voyageur. Il a signalé que le fait de protéger contre la concurrence les transporteurs aériens dont les emprunts furent garantis par le gouverment fédéral irait à l'encontre de la politique gouvernementale. D'ailleurs, ce genre de prêt n'interdisait pas l'établissement de services compétitifs. Le Comité a donc jugé que l'agrément de la requête bénéficierait au public voyageur car les avantages qui en résulteraient surpasseraient les difficultés qu'engendrerait une concurrence accrue sur les activités de City Express. Par conséquent, il a conclu qu'un service sans escale entre Hamilton et Ottawa ainsi qu'entre Hamilton et Montréal était requis pour la commodité et les besoins du public.

DÉCISION

Air Ontario Limited (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens l'autorisation énoncée en intitulé. La requête, reçue le 17 juin 1986, était prête à être traitée à compter de cette même date.

Application by Air Ontario Limited for authority to also serve the point Hamilton, Ontario under Licence No. A.T.C. 1641/66(NS).

Indexed as: Air Ontario Ltd., December 17, 1986 (Re)

Air Transport Committee: J.-L. Bourret and D.H. Chapman.

Decision No.: 10303
Date of Decision: December 17, 1986
File No.: 2-A821-3A

Air transport - Licence - Competition - Public interest.

Air Ontario applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the authority set out in the title. Notice of the application was published and interventions opposing the granting of the request were filed by City Express and James Douglas Watson. Air Ontario replied to the said interventions.

Decision: *The application was approved.*

The Committee could not agree with the suggestion of both intervenors that the proposed service would harm City Express' services and therefore would be contrary to the interest of the travelling public. It stated that the fact of sheltering from competition air carriers that have been granted government loan guarantees would be inconsistent with government policy. Furthermore, such loans did not preclude the introduction of competitive services. Therefore the Committee found that the benefit of competition which would accrue to the travelling public through approval of this request would outweigh any deleterious impact that approval may have on the operations of City Express. Thus, the Committee concluded that a non stop Hamilton-Ottawa and Hamilton-Montreal service was required by the public convenience and necessity.

DECISION

Air Ontario Limited (hereinafter the applicant) has applied to the Air Transport Committee for the authority set out in the title. The application was received ready for processing on June 17, 1986.

Aux termes du permis n° A.T.C. 1641/66(NS), la requérante est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Sarnia, Windsor, Toronto, London, Ottawa, Sudbury, North Bay, Thunder Bay et Sault Ste Marie (Ontario), Montréal (Québec), et Winnipeg (Manitoba).

Avis de la requête a été publié le 8 juillet 1986 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Le Comité a reçu des interventions contraires à l'agrément de la requête de Cité Express et James Douglas Watson. La requérante a répondu aux interventions. Trois interventions à l'appui de la requête ont été déposées auprès du Comité. En outre, six lettres d'appui étaient annexées à la requête.

La clôture des débats a eu lieu le 26 août 1986. Toutes les plaidoiries font partie du dossier public et elles peuvent être consultées dans les bureaux du Comité par quiconque le désire. Des copies peuvent aussi être envoyées à ceux qui en font la demande au Secrétaire du Comité.

Le Comité a étudié la requête, les documents à l'appui et les interventions précitées.

Le Comité remarque que la requérante vise, par l'ajout de Hamilton (Ontario) à son permis n° A.T.C. 1641/66(NS), à intégrer le service à ce point au service qu'elle exploite déjà entre London, Ottawa et Montréal, afin de pouvoir offrir des vols sans escale entre Hamilton et Ottawa ainsi que des vols à escale unique et sans escale entre Hamilton et Montréal. Selon la requérante, Nordair Inc. a suspendu en septembre 1985 le service à taux unitaire qu'elle exploitait à Hamilton. Par conséquent, il existe maintenant un besoin pour un meilleur service aérien entre Hamilton et Ottawa/Montréal même si Cité Express dessert actuellement ces points. En effet, cette dernière n'offre pas de service aérien sans escale en semaine entre Hamilton et Ottawa ou Montréal, et elle n'exploite pas de vols à destination et en provenance de Hamilton à l'aide d'aéronefs à pression compensée.

Under Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), the applicant is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, serving the points Sarnia, Windsor, Toronto, London, Ottawa, Sudbury, North Bay, Thunder Bay and Sault Ste. Marie, Ontario; Montreal, P.Q.; and Winnipeg, Manitoba.

Notice of the application was published on July 8, 1986 in the newspapers of the areas concerned and copies of the notice were sent to selected air carriers and to others believed to be interested. Interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by City Express and James Douglas Watson. The applicant replied to the interventions. Three interventions in support of the application were filed with the Committee. Moreover, six letters of support were attached to the application.

Pleadings closed August 26, 1986. The pleadings form part of the public files and may be consulted in the Committee's offices by anyone who so desires. In addition, copies will be provided by the Secretary of the Committee on request.

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the interventions referred to

The Committee notes that the applicant's purpose in adding the point Hamilton, Ontario, to its Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), is to integrate service to this point with its existing London-Ottawa-Montreal service in order to provide non-stop flights between Hamilton and Ottawa and a combination of non-stop and one-stop flights between Hamilton and Montreal. The applicant states that Nordair Inc. suspended its unit toll service at Hamilton in September 1985 and as a consequence there is a requirement for improved air service between Hamilton-Ottawa/Montreal even though City Express currently serves these points. City Express does not provide non-stop air service on weekdays between Hamilton and either Ottawa or Montreal and does not operate pressurized aircraft to and from Hamilton.

Dans son intervention, Cité Express a fait valoir qu'elle offre à l'heure actuelle d'excellentes correspondances entre Hamilton, Ottawa et Montréal en semaine à l'aéroport de Toronto Island, et qu'elle fournit un service direct entre ces points pendant les fins de semaine. En outre, elle a indiqué que le marché de Hamilton a toujours été limité, d'une certaine façon, parce que la région métropolitaine de Hamilton est à proximité de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto. Enfin, elle a exprimé certains doutes quant à la possibilité pour Hamilton de supporter deux transporteurs se disputant essentiellement un même marché.

Cité Express, selon son tableau actuel de service à horaire régulier, n'offre plus de service sans escale entre Hamilton, Ottawa et Montréal les fins de semaine comme elle le faisait jusqu'à tout récemment, et elle n'exploite pas de service sans correspondance entre ces points. Par conséquent, le service offert par Cité Express entre les points susmentionnés nécessite une correspondance à l'aéroport Toronto Island. Ce service ne semble toutefois pas entièrement satisfaisant, étant donné que certains tenants de la requête font part du besoin d'un service à taux unitaire compétitif plus direct entre Hamilton, Ottawa et Montréal.

Le Comité estime que le nombre de passagers prévu par la requérante entre London et Ottawa (18 000) et entre London et Montréal (13 800) au cours de la première année d'exploitation semble raisonnable, compte tenu du nombre de passagers transportés par cette dernière entre les mêmes points en 1985. Toutefois, le nombre de passagers prévu par la requérante entre Hamilton et Ottawa (18 600) et entre Hamilton et Montréal (20 400) porte le Comité à croire que la requérante s'attend à récupérer une bonne partie du volume de trafic passagers antérieur lequel a diminué par suite de la récession économique des dernières années et des interruptions de service qui ont marqué ce marché pendant cette période.

Dans son intervention, M. J.D. Watson s'est dit préoccupé du fait que le service proposé pourrait nuire non seulement aux services de Cité Express à destination et en provenance de Hamilton, mais également aux autres services du réseau de cette compagnie. Cela ne servirait pas les intérêts du public voyageur et, dans la

In its intervention, City Express stated that it currently provided excellent connections during the week, via Toronto Island Airport, between Hamilton, Ottawa and Montreal, and that it provided direct service between the points on weekends. It further stated that, historically, the market at Hamilton has shown certain limitations because of the proximity of the Hamilton metropolitan area to Lester B. Pearson International Airport, Toronto, and it questioned whether Hamilton can sustain two carriers competing in essentially the same market.

City Express, according to its current service pattern, no longer provides non-stop service between Hamilton, Ottawa and Montreal on weekends as it did in the recent past and it does not operate same-plane service between the said points. Consequently, City Express' service between these points is now via connecting services at Toronto Island Airport; however, this service does not seem to be fully satisfactory since some supporters of this application state that a requirement exists for a more direct, competitive, unit toll service between Hamilton, Ottawa and Montreal.

The Committee is of the opinion that the numbers of passengers projected by the applicant between London and Ottawa (18,000) and between London and Montreal (13,800) in the first year of operation appear reasonable given the number of passengers carried by the applicant between these points in 1985; however, the numbers of passengers projected by the applicant between Hamilton and Ottawa (18,600), and between Hamilton and Montreal (20,400) suggest to the Committee that the applicant expects to be able to recapture a substantial portion of the historic passenger traffic volumes which have declined, over the past few years, as an apparent consequence of the recent economic recession and disruptions in service experienced in this market during this period.

In his intervention Mr. J.D. Watson expresses concern that the proposed service may harm not only City Express' services to and from Hamilton, but also other services in City Express' network, contrary to the interests of the travelling public and insofar as City Express' profitability may be affected thereby, contrary to

mesure où la rentabilité de Cité Express pourrait en souffrir, serait contraire à l'intérêt des contribuables canadiens en général, étant donné que les Dash 8 de cette compagnie ont été acquis au moyen de prêts garantis par le gouvernement fédéral. Sur ce dernier point, M. Watson prétend que la mise sur pied d'un service qui ferait concurrence à celui de Cité Express, ce que permettrait l'agrément de la requête à l'étude présentée par Air Ontario, pourrait rendre Cité Express incapable de respecter les engagements qu'elle a pris envers ses créanciers, auquel cas le gouvernement n'aurait d'autre choix que de compenser les pertes subies. À ce sujet, le Comité estime que le fait que le gouvernement fédéral ait garanti les emprunts contractés en vue de l'achat d'aéronefs ne devrait pas jouer un rôle déterminant dans la décision, étant donné que ce genre de prêt n'interdit pas la mise sur pied de services compétitifs par d'autres transporteurs. Ainsi, le fait de protéger contre la concurrence les transporteurs aériens dont les emprunts ont été garantis par le gouvernement serait incompatible avec la politique gouvernementale.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité est d'avis que le marché que propose de desservir la requérante est vaste, et les avantages qui résulteraient de l'agrément de la requête pour le public voyageur compenseraient amplement toute répercussion nuisible sur les activités de Cité Express. À cet égard, le Comité note que le service proposé rétablirait, pour la commodité du public voyageur, un service sans escale entre Hamilton et Ottawa ainsi qu'entre Hamilton et Montréal auquel le public était devenu habitué.

Par conséquent, le Comité est convaincu que le service aérien commercial proposé est requis pour la commodité et les besoins du public. La requête est par la présente agréée.

Un nouveau permis, portant le numéro A.T.C. 1641/66(NS), autorisant Air Ontario Limited à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), afin de desservir Sarnia, Windsor, Toronto, London, Ottawa, Sudbury, North Bay, Hamilton, Thunder Bay et Sault Ste Marie (Ontario), Montréal (Québec), et Winnipeg (Manitoba) sera délivré dès que la requérante se

the interests of the Canadian taxpayer in general, since City Express' Dash 8 aircraft operated on its services were acquired with federally insured loans. In this latter connection, Mr. Watson contends that the introduction of service competitive with that provided by City Express, such as would come about with the approval of the application under consideration, could result in the inability of City Express to meet its loan commitments with the subsequent requirement of the government to make up the losses incurred. With regard to this latter point, the Committee is of the opinion that the fact that the Federal Government has insured loans for the purchase of aircraft should not be the determining factor in reaching a decision since such insured loans do not preclude the introduction of competitive services by other air carriers. Thus, it would be inconsistent with government policy to shelter from competition air carriers that have been granted government loan guarantees.

In light of the foregoing, the Committee is of the opinion that the market proposed to be served is large and that the benefit of competition which will accrue to the travelling public through approval of this application will outweigh any deleterious impact that approval may have on the operations of City Express. In this respect the Committee notes that the proposed service would re-establish the convenience to the travelling public of non-stop Hamilton-Ottawa and Hamilton-Montreal service which had been available in the past.

Accordingly, the Committee is satisfied that the proposed commercial air service is required by the public convenience and necessity. The application is hereby approved.

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), authorizing Air Ontario Limited to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, serving the points Sarnia, Windsor, Toronto, London, Ottawa, Sudbury, North Bay, Hamilton, Thunder Bay and Sault Ste. Marie, Ontario, Montreal, P.Q., and Winnipeg, Manitoba will issue upon compliance by the applicant with the tariff

sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, l'assurance-responsabilité et le dépôt de tarifs.

filing, financial, liability insurance and other requirements of the Committee as applicable.

Relative à la requête de Canadian Pacific Air Lines, Limited en révision de l'ordonnance/télex du 28 novembre 1986 relativement à l'unification de Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Limited et Canadian Pacific Air Lines, Limited.

Répertorié: Canadian Pacific Air Lines, Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et D.H. Jones, c.r.

Décision n°: 10308
Date de la décision: le 18 décembre 1986
Dossiers n^{os}: 2-C3
2-E55
2-N38

Transport aérien - Projet d'unification - Révision - Acquisition - Changement de contrôle - Procédure - Concurrence - Intérêt public.

Suite à la requête de Canadian Pacific Air Lines, Limited (ci-après CPAL) en révision de l'ordonnance/télex du 28 novembre 1986 relativement à l'unification de Nordair Inc. (ci-après Nordair), Eastern Provincial Airways Limited (ci-après EPA) et CPAL, le Comité de révision a conclu que l'article 27 de la Loi nationale sur les transports *ne s'appliquait pas à l'unification proposée par CPAL. De plus, il a retourné le dossier au Comité des transports aériens (ci-après C.T.A.) afin que ce dernier révise la question visant l'obligation de déposer un avis officiel selon les articles 21 et 22 du* Règlement sur les transporteurs aériens.

Décision: *Le C.T.A. a jugé qu'un avis officiel aux termes des articles susmentionnés ne s'avérait pas nécessaire.*

En l'occurrence, le C.T.A. a reconnu que, de prime abord, il ne s'agissait pas d'un changement de contrôle puisque CPAL était déjà propriétaire de EPA et de Nordair et contrôlait ces dernières. De plus, il a constaté que la venue d'un nouveau transporteur stimulerait la concurrence sur un marché dominé par Air Canada. Par conséquent, le C.T.A. a conclu que l'unification proposée ne restreindrait pas indûment la concurrence ni ne porterait préjudice à l'intérêt public. Il n'a donc pas refusé ladite proposition.

In the matter of an application by Canadian Pacific Air Lines, Limited for review of Telex Order dated November 28, 1986 with respect to the consolidation of Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Limited and Canadian Pacific Air Lines, Limited.

Indexed as: Canadian Pacific Air Lines, Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and D.H. Jones, Q.C.

Decision No.: 10308
Date of Decision: December 18, 1986
File Nos.: 2-C3
2-E55
2-N38

Air transport - Consolidation - Review - Acquisition - Change of control - Procedure - Competition - Public interest.

Pursuant to the application by Canadian Pacific Air Lines, Limited (hereinafter CPAL) for review of the Telex Order *of November 28, 1986 with respect to the consolidation of Nordair Inc. (hereinafter Nordair), Eastern Provincial Airways Limited (EPA) and CPAL, the Review Committee found that section 27 of the* National Transportation Act *did not apply to CPAL's proposed consolidation. In addition, the Review Committee referred the application to the Air Transport Committee (hereinafter A.T.C.) to reconsider the matter of the requirement for public notice under sections 21 and 22 of the* Air Carrier Regulations.

Decision: *The A.T.C. held that a formal notice need not be given under the above-mentioned provisions.*

In the case at hand, the A.T.C. noted that no change of control as contemplated by sections 21 and 22 of the Air Carrier Regulations *was taking place since CPAL already wholly owned and controlled both EPA and Nordair. The A.T.C. also noted that this stronger carrier would increase competition in the air transport market dominated by Air Canada. Accordingly, the Committee found that the proposed consolidation would not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The said proposal therefore was not disallowed.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 8292, datée du 23 août 1984.
Décision du C.T.A. n° 9669, datée du 4 avril 1986.
Ordonnance/télex du C.T.A., datée du 28 novembre 1986.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, article 27.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 21, 22.

DÉCISION

Par télex du 6 novembre 1986, Canadian Pacific Air Lines, Limited (ci-après CPAL) a avisé le Comité des transports aériens de son intention d'unifier, le 1er janvier 1987, CPAL, Eastern Provincial Airways Limited (ci-après EPA) et Nordair Inc. (ci-après Nordair) et a demandé que les permis qui portent présentement les noms d'EPA et Nordair soient ré-émis au nom de Canadian Pacific Air Lines, Limited exerçant son activité sous le nom commercial de Canadian Pacific Air Lines ou Canadian Pacific.

CPAL fait valoir qu'EPA et Nordair sont des filiales en propriété exclusive et qu'il n'y a eu aucune acquisition conformément à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, ni changement de contrôle, conformement à l'article 21 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, puisque ces opérations n'ont pas été refusées par les *décisions nos 8292* du 23 août 1984 et *9669* du 4 avril 1986. CPAL soutient que, dans le cas présent, elle devrait être dispensée de l'obligation de donner un avis officiel et de la tenue d'une enquête, comme le prévoit le *Règlement sur les transporteurs aériens*.

Par télex du 28 novembre 1986, le Comité a refusé de considérer le télex de CPAL du 6 novembre 1986 comme avis officiel de l'unification et a informé CPAL qu'un avis doit être donné conformément à l'article 27 de la *Loi*

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8292, dated August 23, 1984.
A.T.C. Decision No. 9669, dated April 4, 1986.

A.T.C Telex Order, dated November 28, 1986.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 27.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 21, 22.

DECISION

By telex dated November 6, 1986, Canadian Pacific Air Lines, Limited (hereinafter CPAL) filed a notice to the Air Transport Committee of its intention to consolidate CPAL, Eastern Provincial Airways Limited (hereinafter EPA) and Nordair Inc. (hereinafter Nordair) effective January 1, 1987 and requested that licences presently issued in the name of EPA and Nordair be re-issued in the name of Canadian Pacific Air Lines, Limited carrying on business under the firm name and style of either Canadian Pacific Air Lines or Canadian Pacific.

CPAL submits that EPA and Nordair are already wholly owned subsidiaries and no acquisition as contemplated by section 27 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, or change of control as contemplated by section 21 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, is taking place as these matters have already been not disallowed by *Decision Nos. 8292* of August 23, 1984 and *9669* of April 4, 1986. CPAL contends that in this case it should not be required to undergo the usual formal notice and investigation mandated in the *Air Carrier Regulations*.

By telex dated November 28, 1986, the Committee declined to accept CPAL's telex of November 6, 1986 as a formal notice of the consolidation and advised CPAL that notice must be given pursuant to section 27 of the

nationale sur les transports et aux articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*.

Le 9 décembre 1986, CPAL a déposé auprès du Comité de révision de la Commission canadienne des transports une requête en révision de l'*ordonnance/télex* du 28 novembre 1986 relativement à l'unification de Nordair et EPA avec CPAL. Le Comité de révision a conclu que l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* ne s'applique pas à la proposition de CPAL et a été d'avis qu'il y avait lieu de réviser la question touchant l'obligation de déposer un avis public conformément aux articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*. La requête a donc été renvoyée au Comité des transports aériens aux fins d'étude.

Après avoir reconsidéré l'affaire, le Comité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner un avis officiel aux termes des articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, puisque CPAL contrôle déjà EPA et Nordair, et que, de prime abord, il apparait qu'il ne s'agit que d'une simple restructuration interne.

Le Comité a examiné l'avis et les renseignements au dossier. Il constate que l'unification proposée des trois transporteurs aériens donnera naissance à un transporteur qui serait mieux en mesure de livrer une concurrence efficace à la position dominante présentement occupée sur le marché du transport aérien par Air Canada. En outre, comme il est mentionné plus haut, CPAL est déjà propriétaire d'EPA et de Nordair et en assure le plein contrôle. L'unification proposée ne ferait que reconnaître une situation de fait puisque le Comité n'a pas refusé le changement de contrôle d'EPA et de Nordair à CPAL.

À la lumière de ce qui précède, le Comité estime que l'unification proposée ne restreindra pas indûment la concurrence ni ne portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Par conséquent, l'unification proposée n'est pas refusée à la condition que CPAL se conforme aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, l'assurance-responsabilité et le dépôt de tarifs, dans les 180 jours suivant la date de la présente décision et à la condition que les services prévus aux permis d'EPA et de Nordair demeurent au nom de et continuent d'être exploités respective-

National Transportation Act and sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations*.

On December 9, 1986, CPAL applied to the Review Committee of the Canadian Transport Commission for a review of the *telex order* of November 28, 1986 with respect to the consolidation of Nordair and EPA with CPAL. The Review Committee found that section 27 of the *National Transportation Act* did not apply to the CPAL's proposal and that the matter of the requirement for a public notice pursuant to sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations* was reviewable and referred the application to the Air Transport Committee for its consideration.

The Committee has reconsidered the matter and is now of the opinion that a formal notice need not be given under sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations*, as CPAL already has full control of both EPA and Nordair and as *prima facie*, the transaction appears to be an internal reorganization only.

The Committee considered the notice and the information on file. The Committee finds that as a result of the proposed consolidation of the three air carriers, a stronger carrier would emerge. This stronger carrier would be in a better position to provide effective competition against the dominant position occupied in the air transport market by Air Canada. In addition, as indicated above, CPAL already fully owns and controls both EPA and Nordair. The proposed consolidation would recognize a factual situation existing since the Committee did not disallow the change of control of both EPA and Nordair to CPAL.

In light of the above, the Committee is of the opinion that the proposed consolidation will not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Accordingly, the proposed consolidation is not disallowed, subject to the condition that CPAL complies with the tariff filing, financial, liability insurance and other requirements of the Committee, as applicable, within a period of 180 days from the date of this Decision, and to the further condition that the air services authorized under all the licences of EPA and Nordair remain in the name of and continue to

ment par EPA et Nordair jusqu'à ce que de nouveaux permis soient émis à CPAL.

Les permis qui portent présentement le nom de Eastern Provincial Airways Limited et Nordair Inc. seront émis au nom de Canadian Pacific Air Lines, Limited exerçant son activité sous le nom commercial de Canadian Pacific Air Lines ou Canadian Pacific dès que cette dernière se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, l'assurance-responsabilité et le dépôt de tarifs.

Tout manquement à ces exigences entraînera le Comité à entreprendre des démarches en vue de rejeter l'unification.

be operated respectively by EPA and Nordair until new documents of licence have been issued to CPAL.

New documents of licence presently bearing the name of Eastern Provincial Airways Limited and Nordair Inc. will issue under the name of Canadian Pacific Air Lines, Limited carrying on business under the firm name and style of either Canadian Pacific Air Lines or Canadian Pacific upon compliance with the tariff filing, financial, liability insurance and other requirements of the Committee as applicable.

Failure to meet these conditions may result in the commencement of proceedings by the Committee with a view to disallowing the consolidation.

Requêtes présentées par 573537 Saskatchewan Ltd. qui se propose de remplacer son nom par celui de Concorde Executive Air, Inc. (ci-après Concorde Executive Air) en autorisation d'exploiter des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) à partir d'une base située à Saskatoon (Saskatchewan) au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe C conformément aux dispositions de contrats spécifiques conclus entre la requérante et Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, L.I.D. Development Corporation, Dubé Management Ltd., Dubé Investments Ltd., Greystone Motels Ltd., Concorde Centres Inc. Ltd., Brokerage & Realty Co. (1977) Ltd., Appaloosa Enterprises Ltd., Debut Enterprises Ltd., Dawna Enterprises Ltd., Concorde Food Services Inc., William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark et Robert Finley.

Répertorié: Concorde Executive Air, Inc. (Re)

Comité des transports aériens: J.M. McDonough et B.R. Wolfe.

Décision n°: WDA 1986-7-9452
Date de la décision: le 13 janvier 1986
Dossier n°: 2-C728-1

Transport aérien - Permis - Intérêt public.

Concorde Executive Air a demandé au Comité des transports aériens (ci-après Comité) les autorisations énoncées dans l'intitulé. Aucune intervention contraire à l'agrément des requêtes ne fut déposée auprès du Comité. La requérante alléguait que les services aériens commerciaux des classes 5, (contractuel) et 9-5 (contractuel international) étaient nécessaires pour satisfaire aux besoins des parties contractantes car les services en place ne pouvaient y répondre adéquatement.

Décision: *Le Comité a agréé les requêtes.*

Le Comité a constaté que des vingt-six parties auxquelles la requérante se proposait de fournir lesdits services, quinze étaient contrôlées ou conjointement contrôlées par un ou plusieurs membres de la famille Dubé. Quant aux autres

Applications by 573537 Saskatchewan Ltd. proposing to change its name to Concorde Executive Air, Inc. (hereinafter referred to as Concorde Executive Air) for authority to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services from a base at Saskatoon, Saskatchewan using fixed wing aircraft in Group C, in accordance with the terms of specific contracts between the applicant and Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, L.I.D. Development Corporation, Dubé Management Ltd., Dubé Investments Ltd., Greystone Motels Ltd., Concorde Centres Inc. Ltd., Brokerage & Realty Co. (1977) Ltd., Appaloosa Enterprises Ltd., Debut Enterprises Ltd., Dawna Enterprises Ltd., Concorde Food Services Inc., William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark and Robert Finley.

Indexed as: Concorde Executive Air, Inc. (Re)

Air Transport Committee: J.M. McDonough and B.R. Wolfe.

Decision No.: WDA 1986-7-9452
Date of Decision: January 13, 1986
File No.: 2-C728-1

Air transport - Licence - Public interest.

Concorde Executive Air applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the authorities set out in the title. No interventions opposing the granting of the applications were filed with the Committee. The applicant contended that the Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services were required to meet the demand of the contracting parties because the current services were not satisfactory to meet the demand.

Decision: *The applications were approved.*

The Committee noted that of the twenty-six parties for which the applicant proposed to operate the said services, fifteen were companies which were either controlled or jointly controlled by one or more members of the Dubé family. The

utilisateurs proposés, ils étaient soit des membres de la famille Dubé, des employés du Concorde Group, ou des fournisseurs, des sociétés en participation ou autres parties ayant des liens étroits d'affaires avec le Concorde Group. Mentionnons que ce dernier était contrôlé ou conjointement contrôlé par la famille Dubé. Vu qu'il existait des liens étroits entre Concorde Executive Air et les utilisateurs proposés, le Comité a donc conclu que la requérante devait fournir lesdits services aux vingt-six utilisateurs proposés. En outre, il a jugé qu'il en serait de même pour les futurs membres en règle de sociétés en participation active auxquelles participait Concorde Executive Air, si la principale activité de ces dernières n'était pas l'exploitation d'un service aérien commercial. Convaincu que la requérante avait démontré que lesdits services étaient requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public, le Comité a agréé les requêtes et a délivré les permis assujettis à certaines conditions.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 20(1).

DÉCISION

Concorde Executive Air a demandé les autorisations énoncées en intitulé.

La Commission n'a reçu aucune intervention contraire à la requête.

La requérante fait valoir que, bien que Saskatoon est desservie à longueur d'année par les réseaux de transport routier et ferroviaire, ces réseaux ne réussissent pas à répondre adéquatement à la demande visée par le service. L'aéronef qu'elle prévoit utiliser appartient actuellement à un des membres du groupe L.I.D. Brokerage & Realty (1977) Ltd. et il pourrait servir davantage en offrant des vols d'affaires à un taux raisonnable, pour lesquels les tarifs seraient fondés sur les dépenses d'exploitation, et, de plus, le rayon d'action, la vitesse et la polyvalence de l'aéronef choisi fourniront aux parties contractantes un service aérien qui ne peut être égalé par aucun transporteur régulier ou service d'affrètement à Saskatoon.

remaining eleven proposed users were either members of the Dubé family, employees of the Concorde Group, or suppliers, joint venturers or other parties having a substantial business relationship with the Concorde Group. With respect to the latter, it was controlled or jointly controlled by the Dubé family. Considering that a substantial relationship existed between Concorde Executive Air and its proposed users, the Committee concluded that the applicant should be allowed to operate the said services for the twenty-six proposed users. The Committee also found that the same rule should apply for future bona fide members of active joint ventures in which Concorde Executive Air was participating, provided that the principal business of the ventures was not the operation of a commercial air service. Satisfied that the applicant had established that the said services were required by the present and future public convenience and necessity, the Committee approved the applications and issued the licences subject to certain conditions.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 20(1).

DECISION

Concorde Executive Air has applied for the authorities set out in the Title hereto.

No interventions opposing the granting of the applications were filed with the Commission.

The applicant submits that although Saskatoon is served year-round by road transportation and by rail, these services are not satisfactory to meet the demand proposed to be served. The aircraft proposed to be used is presently owned by one of the group, L.I.D. Brokerage & Realty (1977) Ltd., and the aircraft could be put to more use by providing business-related transportation at a reasonable rate based on the recovery of expenses. Moreover, the range, speed and versatility of the aircraft selected would provide the contracting parties with an air service which cannot be met by regularly scheduled carriers or charter services serving Saskatoon.

La Commission a étudié la requête et les documents à l'appui.

Nous notons que des 26 parties auxquelles Concorde Executive Air se propose de fournir des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international), 15 sont ou contrôlées ou conjointement contrôlées par un ou plusieurs des membres de la famille Dubé. Les membres de la famille Dubé sont Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, David Dubé et Dawna Dubé. Les 15 sociétés contrôlées ou conjointement contrôlées sont les suivantes: L.I.D. Development Corporation, Dubé Management Ltd., Dubé Investments Ltd., Concorde Investment Corporation, Greystone Investment Ltd., Greystone Motels Ltd., Concorde Centres Inc., Bridge City Trees Ltd., Concorde Seafoods Inc., Concorde Holdings Ltd., L.I.D. Brokerage & Realty Co. (1977) Ltd., Appaloosa Enterprises Ltd., Debut Enterprises Ltd., Dawna Enterprises Ltd. et Concorde Food Services Inc. (Les 15 compagnies sont désignées ci-après sous le nom de Concorde Group.)

Nous notons en outre, que les 11 derniers utilisateurs des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) sont soit des membres de la famille Dubé, des employés du Concorde Group, ou des fournisseurs, des sociétés en participation ou autres parties ayant des liens étroits d'affaires avec le Concorde Group. Ces utilisateurs sont Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark et Robert Finley.

Bien que le nombre de parties auxquelles Concorde Executive Air se propose de fournir des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) soit considérable, le Concorde Group qui comprend 15 sociétés, est contrôlé ou conjointement contrôlé par une famille, soit la famille Dubé. Comme il est entendu que chaque utilisateur aura une participation de un vingt sixième dans le transporteur aérien proposé, le Concorde Group contrôlera Concorde Executive Air. Nous sommes donc d'avis qu'il existe des liens très étroits entre Concorde Executive Air et les utilisateurs proposés. En conséquence, nous avons conclu que Concorde Executive Air doit être

The Commission has considered the application and the material in support thereof.

We note that of the 26 parties for which Concorde Executive Air proposes to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services, 15 are companies which are either controlled or jointly controlled by one or more members of the Dubé family. The members of the Dubé family are Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, David Dubé and Dawna Dubé. The 15 controlled or jointly controlled companies are L.I.D. Development Corporation, Dubé Management Ltd., Dubé Investments Ltd., Concorde Investment Corporation, Greystone Investment Ltd., Greystone Motels Ltd., Concorde Centres Inc., Bridge City Trees Ltd., Concorde Seafoods Inc., Concorde Holdings Ltd., L.I.D. Brokerage & Realty Co. (1977) Ltd., Appaloosa Enterprises Ltd., Debut Enterprises Ltd., Dawna Enterprises Ltd. and Concorde Food Services Inc. (The 15 companies are hereinafter referred to as the Concorde Group.)

We further note that the remaining 11 proposed users of the Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services are either members of the Dubé family, employees of the Concorde Group, or suppliers, joint venturers or other parties having a substantial business relationship with the Concorde Group. These users are Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark and Robert Finley.

Although the number of the parties for which Concorde Executive Air proposes to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services is large, the Concorde Group of 15 companies is controlled or jointly controlled by one family, the Dubé family. As it is intended that each user will have a one-twenty-sixth interest in the proposed air carrier, the Concorde Group will control Concorde Executive Air. We are of the view, therefore, that a substantial relationship will exist between Concorde Executive Air and its proposed users. Accordingly, we have concluded that Concorde Executive Air should be allowed to operate Class 5 Contract and

autorisée à fournir des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) aux 26 utilisateurs proposés.

Nous avons aussi noté que Concorde Executive Air se propose de fournir des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) à au moins un partenaire d'une société en participation du Concorde Group. Nous nous rendons compte que la durée d'une entente avec une société en participation est fonction de la durée de l'activité qui peut être à court ou long terme, selon les circonstances. Par conséquent, nous concluons que Concorde Executive Air doit être autorisée à fournir des services aériens commerciaux à de futurs membres en règle de sociétés en participation active auxquelles participe Concorde Executive Air, à la condition que la principale activité des sociétés en participation ne soit pas l'exploitation d'un service aérien commercial.

À la lumière de ce qui précède, nous sommes convaincus que la requérante a démontré que les services aériens commerciaux proposés sont et seront requis par la commodité et les besoins présents et futurs du public.

Sont par la présente agréées les requêtes déposées par Concorde Executive Air en autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Saskatoon (Saskatchewan), des services aériens commerciaux des classes 5 (contractuel) et 9-5 (contractuel international) au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe C. Des permis seront délivrés à la requérante dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables de la Commission notamment à celles visant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

Le permis de la classe 5 (contractuel) qui sera délivré conformément à la présente décision sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, ainsi qu'aux conditions supplémentaires suivantes:

> Dans son exploitation, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe du groupe C.
>
> Il est expressément interdit à la titulaire d'assurer toute forme de service aérien commercial autre que les services requis

Class 9-5 International Contract commercial air services for the 26 proposed users.

We also note that Concorde Executive Air proposes to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract services for at least one joint venture partner of the Concorde Group. We realize that the life of a joint venture is limited to that of the undertaking which may be of short or long-term duration depending on the circumstances. Accordingly, we conclude that Concorde Executive Air should also be allowed to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services for future *bona fide* members of active joint ventures in which Concorde Executive Air is participating provided that the principal business of the ventures is not the operation of a commercial air service.

In light of the above, we are satisfied that the applicant has established that the proposed commercial air services are and will be required by the present and future public convenience and necessity.

The applications by Concorde Executive Air for authority to operate Class 5 Contract and Class 9-5 International Contract commercial air services from a base at Saskatoon, Saskatchewan using fixed wing aircraft in Group C are hereby approved. Licences will issue to the applicant upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Commission as applicable.

The Class 5 Contract licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, and the following additional conditions:

> The Licensee is authorized in its operations to use Group C fixed wing aircraft.
>
> The Licensee is expressly prohibited from providing any form of commercial air service other than as may be required exclusively

exclusivement aux fins de l'exécution de contrats conclus entre la titulaire et

a) les membres du Concorde Group, ainsi que Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark et Robert Finley; et

b) les futurs membres en règle de sociétés en participation active auxquelles participe la titulaire pourvu que l'activité principale des sociétés en participation ne soit pas l'exploitation d'un service aérien commercial.

Le permis de la classe 9-5 (contractuel international) qui sera délivré conformément à la présente décision sera assujetti au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, ainsi qu'aux conditions supplémentaires suivantes:

Dans son exploitation, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe du groupe C.

Il est expressément interdit à la titulaire d'assurer toute forme de service aérien commercial autre que les services requis exclusivement aux fins de l'exécution de contrats conclus entre la titulaire et

a) les membres du Concorde Group, ainsi que Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark et Robert Finley; et

b) les futurs membres en règle de sociétés en participation active auxquelles participe la titulaire pourvu que l'activité principale des sociétés en participation ne soit pas l'exploitation d'un service aérien commercial.

for the purpose of carrying out the terms of the contracts entered into between the Licensee and the following:

(a) members of the Concorde Group, as well as Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark and Robert Finley; and

(b) future *bona fide* members of active joint ventures in which the Licensee is participating provided that the principal business of the ventures is not the operation of a commercial air service.

The Class 9-5 International Contract licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, and the following additional conditions:

The Licensee is authorized in its operations to use Group C fixed wing aircraft.

The Licensee is expressly prohibited from providing any form of commercial air service other than as may be required exclusively for the purpose of carrying out the terms of the contracts entered into between the Licensee and the following:

(a) members of the Concorde Group, as well as Leslie David Dubé, Irene Dubé, Deborah Dubé-Dean, William Mitchell, Joe Leier, Inland Steel Products Ltd., Hundseth Construction Ltd., Autotec Oil Co. Ltd., Gary Budd, Norman Clark and Robert Finley; and

(b) future *bona fide* members of active joint ventures in which the Licensee is participating provided that the principal business of the ventures is not the operation of a commercial air service.

Avant d'entreprendre un vol international en vertu du présent permis, la titulaire doit obtenir l'autorisation requise des autorités étrangères concernées.

Prior to conducting an international flight under this licence, the Licensee must obtain the required authorization from the appropriate authorities of the foreign government concerned.

INDEX

Page

COMITÉ DE RÉVISION

Transport par chemin de fer - Révision d'une décision visant la suspension d'une ordonnance - Prorogation du délai pour déposer ladite requête. 367

Transport par chemin de fer - Taux de transport de marchandises - Taux de manoeuvres inter-services spéciales - Taux compensatoires. 377

Transport par chemin de fer - Dispositifs de sécurité aux passages à niveau - Admissibilité à des fonds de l'État. 407

Transport par chemin de fer - Embranchements - Compétence. 410

Transport aérien - Service d'affrètement - Intérêt public - Concurrence. 415

COMPÉTENCE

Étendue des pouvoirs d'enquêter et des pouvoirs d'émettre des recommandations de la Commission canadienne des transports aux termes de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, relativement au tarif des droits de pilotage. 39

Pouvoir du Comité des transports par chemin de fer à juger d'une nouvelle demande visant à faire désigner certaines divisions comme des embranchements aux termes de l'article 252 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2. 410

Pouvoir de la Commission canadienne des transports de rendre une ordonnance en vertu de l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, visant l'autorisation d'assurer un service de casiers à la Gare centrale de Montréal. 437

Compétence du Comité des transports par chemin de fer à décider d'une demande d'expropriation découlant de la Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", S.C. 1921, chap. 57, telle que modifiée. 665

Compétence du Comité des transports par chemin de fer à rendre une ordonnance déclaratoire relativement aux questions régies par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 699

Rôle restreint du Comité des transports aériens aux termes de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17. 801

Pouvoir discrétionnaire de la Commission canadienne des transports de tenir une audience publique lorsqu'elle mène une enquête aux termes du sous-paragraphe 27(4)a) de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17. 840

	Page
Compétence du Comité des transports aériens aux termes de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17.	870
Compétence du Comité des transports aériens aux termes de l'article 14(1)m) de la Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3 et des articles 113 et 115 du Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3.	888
CONCURRENCE	
Si l'octroi d'un permis de cinq ans relativement à l'exploitation des services de transport par eau tel que proposé par Arctic Transportation Ltd. nuirait indûment aux services en place.	331
En raison de la nouvelle politique aérienne du Canada, le Comité des transports aériens doit désormais accorder plus d'importance aux avantages d'une concurrence accrue.	415-840
Si le changement de contrôle proposé restreindrait la concurrence.	771
Si le projet de changement de contrôle et d'unification de Nordair Inc. restreindrait indûment la concurrence.	801-927
Importance d'une concurrence "limitée" relativement aux services aériens des régions éloignées et du Nord.	808
La venue d'un service aérien à des tarifs très concurrentiels et des vols plus fréquents est conforme à la politique gouvernementale visant à encourager la concurrence dans le sud du Canada.	830
La venue d'un service aérien offrant des taux économiques sans limitation est conforme à la politique gouvernementale visant à encourager la concurrence dans le sud du Canada.	837
Service concurrentiel refusé en l'absence de preuve témoignant de la nécessité d'un service supplémentaire concurrentiel.	855
Si le marché sur la route visée avait atteint la maturité nécessaire pour soutenir la concurrence directe vu la venue d'un nouveau service aérien.	864
Accueil d'une demande en vue de prolonger la suspension d'un permis si le point visé est situé dans le sud du Canada vu l'importance d'une concurrence accrue dans cette région.	917
Les bénéfices d'une concurrence accrue devraient profiter au public.	922

Page

EXPROPRIATION

Requête en vue d'obtenir l'autorisation d'exproprier certains terrains sans le consentement du propriétaire et ce, en vertu de l'article 141 de la Loi sur les chemins de fer. 665

FRAIS

À titre de "partie en second", une compagnie ferroviaire ne devrait pas être tenue des frais de construction et d'entretien futurs des approches de la route d'un croisement et de la surface dudit croisement. 694

Si les circonstances le justifient, nouvelle répartition des frais visant l'installation de dispositifs de protection. 756

Partage des frais selon la procédure habituelle. 763

INTÉRÊT PUBLIC

Si le projet de tarif des droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Laurentides portait préjudice à l'intérêt public. 39

Si la commodité et la nécessité du public exigeaient l'octroi d'un permis de cinq ans relativement à l'exploitation des services de transport par eau tel que proposé par Arctic Transportation Ltd. 331

Si la commodité et la nécessité du public exigeaient l'octroi d'un permis d'une durée indéfinie ou d'une durée de cinq ans quant au transport de marchandises par eau tel que proposé par Cooper Barging Ltd. 347

Si la commodité et la nécessité du public exigeaient l'octroi d'un permis visant l'exploitation d'un service de transport de marchandises par eau sans horaire fixe tel que proposé par A.B. McLean Ltd. 359

Si la commodité et la nécessité actuelles et futures du public justifiaient l'accroissement des services d'affrètement dans la région de Fort McMurray. 415

Si l'installation de casiers à la Gare centrale de Montréal était nécessaire pour satisfaire aux besoins du public voyageur. 437

Lorsqu'il examine une requête en vue d'accorder ou non l'autorisation de fermer ou d'abandonner une gare ou station, le Comité des transports par chemin de fer doit tenir compte non seulement de l'intérêt public mais aussi de l'obligation de la compagnie ferroviaire de fournir un service efficace, compétitif et rentable. 445

Maintien obligatoire des services de trains de voyageurs en raison de l'intérêt public. 459

	Page
Si aux termes de l'article 197 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, il convenait d'autoriser la construction d'une seconde voie principale au croisement de certaines réserves de la route non ouvertes dans le village de Kapasiwin (Alberta) afin d'assurer la protection et la sécurité du public.	482
Face à une demande d'expropriation, le critère de la commodité tant future que présente du public doit être considéré.	665
Si le changement de contrôle proposé porterait préjudice à l'intérêt public.	771
Si le projet de changement de contrôle et d'unification porterait préjudice à l'intérêt public.	801
Si l'ajout du point Frobisher Bay au permis que détenait la requérante entraînerait une forte diminution des services présentement rendus aux collectivités nordiques visées.	808
Si le service proposé offrant des tarifs très concurrentiels et des vols plus fréquents profiterait au public voyageur.	830
Si le service proposé offrant des taux économiques sans limitation profiterait au public voyageur.	837
Notion d'intérêt public au sens de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17.	840
Si l'utilisation des aéronefs à voilure fixe du groupe E serait à l'avantage des utilisateurs des services aériens dans l'Arctique.	850
Si l'ajout au permis que détenait la requérante des différents points proposés était requis pour répondre à la commodité et aux besoins présents et futurs du public.	855
L'intérêt du public voyageur prime sur les intérêts particuliers des transporteurs aériens.	864
Demandes visant le maintien de la protection de route entre certains points dans le sud du Canada accordées en raison de l'intérêt du public voyageur.	912
Demande en vue de prolonger la suspension d'un permis accordée si le point visé est situé dans le sud du Canada.	917
Si le public voyageur bénéficierait d'une plus forte concurrence.	922-927
Si l'autorisation demandée était nécessaire pour satisfaire aux besoins des parties contractantes.	931

Page

INTERPRÉTATION

Interprétation de l'expression "voie publique" définie à l'article 2 de la Loi sur les chemins de fer. 482

Signification du terme "grain" selon l'article 2(1) de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 699

Signification de l'expression bilingue "seed grain in sacks - semences en sacs" à l'annexe I de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 699

Interprétation restrictive des termes d'un engagement. 763

Interprétation des termes d'un permis vu la définition d'un "point" pour un permis de la classe 2, énoncée à l'article 2 du Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3. 883

Signification du terme "normally" employé aux tarifs d'Air Canada. 888

PERMIS

Transfert proposé d'un service aérien commercial refusé en raison d'un permis inactif depuis plus de six mois. 797

Modification d'un permis. 808-855

Modification d'un permis afin d'y ajouter l'autorisation d'utiliser des aéronefs à voilure fixe du groupe E. 850

Regroupement de permis. 864

Demande en vue de prolonger la suspension d'un permis. 879-917

Demande de permis. 830-837-922

PREUVE

La norme de preuve criminelle hors de tout doute raisonnable ne s'applique pas en droit administratif. 734

PROCÉDURE

Demande en vue de faire proroger le délai fixé pour le dépôt d'une requête en révision. 367

Page

Si le plaignant pouvait s'adresser au Comité des transports par chemin de fer en vue d'obtenir un redressement alors que l'affaire était à l'étude dans le cadre d'une procédure de grief et d'arbitrage régie par le Code canadien du travail. 421

Enquête, audience publique et séances à huis clos afin de déterminer si certains taux de transport de marchandises par conteneurs étaient ou non compensatoires. 525

Si une ordonnance provisoire devait être accordée en vue d'interdire le dépôt de tarifs spéciaux locaux des voyageurs de VIA Rail durant l'enquête. 658

Prolongation de l'échéance pour répondre à une objection refusée vu le défaut d'agir dans les délais prescrits. 797

Lorsqu'une enquête est menée aux termes du sous-paragraphe 27(4)a) de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, la tenue d'une audience publique n'est pas obligatoire. 840

Demande en autorisation d'interjeter appel aux termes de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17. 870

Adjudication des frais. 888

Si aux termes des articles 21 et 22 du Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, le dépôt d'un avis officiel est obligatoire. 927

TARIFS - TAUX - TAXES

Si aux termes de l'article 40 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, le Comité devait refuser l'augmentation au tarif voyageur spécial et local déposé par TerraTransport. 3

Analyse des projets de tarif des droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Laurentides. 39

Si le Comité des transports par chemin de fer a erré en droit lorsqu'il a statué que certains taux de manoeuvres inter-services spéciaux étaient régis par l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2. 377

Si les taux visant le transport de marchandises par conteneurs entre le continent et Terre-Neuve étaient compensatoires. 525

Si la requête visant l'autorisation d'interjeter appel des tarifs spéciaux locaux des voyageurs de VIA Rail était de prime abord bien fondée. 658

Si les semences fourragères étaient admissibles aux tarifs statutaires énoncés dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 699

	Page
Modification d'un règlement relatif aux tarifs d'Air Canada visant les personnes handicapées.	888

TRANSPORT AÉRIEN

Changement de contrôle - Concurrence - Intérêt public.	771
Permis - Transfert - Délai.	797
Changement de contrôle et unification - Concurrence - Intérêt public - Compétence.	801
Permis - Modification - Concurrence - Intérêt public.	808-855
Permis - Demande - Concurrence - Intérêt public.	830-837-922
Acquisition d'une participation - Changement de contrôle - Concurrence - Intérêt public - Procédure - Compétence.	840
Permis - Modification - Intérêt public.	850
Regroupement de permis - Concurrence - Intérêt public.	864
Autorisation d'interjeter appel - Critère selon l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 - Compétence.	870
Permis - Suspension.	879
Permis - Interprétation.	883
Personne handicapée - Tarifs - Modification - Signification du terme "normally" - Adjudication des frais - Compétence.	888
Protection de route - Intérêt public.	912
Permis - Suspension - Concurrence - Intérêt public.	917
Projet d'unification - Révision - Changement de contrôle - Procédure - Concurrence - Intérêt public.	927
Permis - Intérêt public.	931

TRANSPORT PAR CHEMIN DE FER

Plainte - Mesure disciplinaire - Procédure.	421
Installation et utilisation de casiers - Compétence - Intérêt public.	437

Page

Autorisation de déplacer, fermer ou abandonner une gare ou une station - Répercussions - Intérêt public - Erreur de droit. 445

Abandon - Transport de marchandises - Trains de voyageurs - Intérêt public. 459

Terres indiennes - Voies publiques - Intérêt public - Interprétation de l'expression "voie publique". 482

Transport de marchandises par conteneurs - Taux non compensatoires - Procédure - Méthode d'établissement des coûts. 525

Tarifs voyageurs - Cause prima facie - Intérêt public - Procédure. 658

Expropriation - Compétence - Loi constituant en corporation "The Canadian Transit Company", S.C. 1921, chap. 57, telle que modifiée - Droits individuels - Bonne foi - Intérêt public - Critère de la balance des inconvénients. 665

Réserve de route non ouverte - Transfert des droits d'ancienneté - Partie en second. 694

Transport de marchandises - Tarifs - Définition du terme "grain" - Signification de l'expression bilingue "seed grain in sacks - semences en sacs" - Compétence. 699

Exploitation de trains-blocs à minerai sans fourgon de queue - Sécurité - Efficacité - Norme de preuve. 734

Dispositifs de protection - Répartition des frais. 756

Dispositifs de protection - Répartition des frais - Interprétation. 763

TRANSPORT PAR EAU

Tarif des droits de pilotage - Modification de la formule tarifaire - Augmentation de droits - Intérêt public - Modification à des droits accessoires - Compétence. 39

Demande de permis - Intérêt public - Concurrence - Durée du permis. 331

Demande de permis - Intérêt public - Durée du permis. 347

Demande de permis - Intérêt public - Exemption des dispositions de la Loi sur les transports, S.R.C 1970, chap. T-14. 359

TRANSPORT PAR VÉHICULE À MOTEUR

Tarif voyageur spécial et local - Augmentation - Suspension - Application de l'article 40 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 - Droit constitutionnel. 3

INDEX

Page

AIR TRANSPORT

Change of control - Competition - Public interest. 771

Licence - Transfer - Extension of time. 797

Change of control and consolidation - Competition - Public interest - Jurisdiction. 801

Licence - Amendment - Competition - Public interest. 808-855

Licence - Authority to operate - Competition - Public interest. 830-837-922

Acquisition of an interest - Change of control - Competition - Public interest - Procedure - Jurisdiction. 840

Licence - Amendment - Public interest. 850

Consolidation of licences - Competition - Public interest. 864

Leave to appeal - Criteria under section 23 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17 - Jurisdiction. 870

Licence - Suspension. 879

Licence - Interpretation 883

Disabled person - Tariffs - Amendment - Meaning of the word "normally" - Award of costs - Jurisdiction. 888

Route protection - Public interest. 912

Licence - Suspension - Competition - Public interest. 917

Consolidation - Review - Change of control - Procedure - Competition - Public interest. 927

Licence - Public interest. 931

COMPETITION

Whether the granting of a five-year licence for the transport of goods by water as proposed by Arctic Transportation Ltd. would unduly restrict competition. 331

Under the New Canadian Air Policy, the Air Transport Committee must give more weight to the benefits of increased competition. 415-840

	Page
Whether the proposed change of control would restrict competition.	771
Whether the proposal for the change of control and consolidation would restrict competition.	801-927
More weight should be given to the benefit of a "limited" amount of competition in the northern and remote areas.	808
The introduction of an air service offering competitive tariffs and a greater frequency was in conformity with government policy to allow greater opportunity for competition in southern Canada.	830
The introduction of an air service offering unrestricted economy fares was in conformity with government policy to allow greater opportunity for competition in southern Canada.	837
Request for a competitive air service denied since there was no evidence to the effect that another competitive air service was required.	855
Whether the market was sufficiently mature to accommodate direct competition by the introduction of another air service.	864
Request for further suspension of a licence granted providing that the point in question is located in southern Canada in conformity with government policy to allow greater opportunity for competition in this area.	917
Increase competition should be to the benefit of the travelling public.	922

COSTS

As a junior party, a railway company should not be responsible for costs of construction and future maintenance of the highway approaches and surface of a crossing.	694
Reallocation of costs with respect to the installation of protection devices, if there is sufficient cause to warrant such a change.	756
Allocation of costs in accordance with the ordinary practice.	763

EXPROPRIATION

Application pursuant to section 141 of the Railway Act for authority to take a fee simple interest in certain lands without consent of the owner.	665

Page

INTERPRETATION

Interpretation of the word "highway" within the meaning of section 2 of the Railway Act. 842

Meaning of the word "grain" in section 2(1) of the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83-, c. 168. 699

Meaning of the bilingual expression "seed grain in sacks - semences en sacs" listed in Schedule I of the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168. 699

Strict interpretation of the terms of an engagement. 763

Meaning of the terms of a licence according to the definition of a "point" in respect of a Class 2 licence found in section 2 of the Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3. 883

Meaning of the word "normally" found in Air Canada's tariffs. 888

JURISDICTION

Scope of the Canadian Transport Commissions's power of investigation and power of making recommendations under the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, with respect to tariff of pilotage charges. 39

Jurisdiction of the Railway Transport Committee under section 252 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2 to dispose of a new application to have some subdivisions designated as branch lines. 410

Jurisdiction of the Canadian Transport Commission pursuant to section 134 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2 to issue an order for authorization to provide locker service at the Montreal Central Station. 437

Jurisdiction of the Railway Transport Committee to grant an application for leave to expropriate, emanating from the Canadian Transit Company Act, S.C. 1921, c. 57, as amended. 665

Jurisdiction of the Railway Transport Committee to make declaratory orders in matters under the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168. 699

Limited power of the Air Transport Committee under the provisions of section 27 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17. 801

Canadian Transport Commission had discretion to hold a public hearing during the course of an investigation made under paragraph 27(4)(a) of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17. 840

Page

Jurisdiction of the Air Transport Committee pursuant to section 23 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17. 870

Jurisdiction of the Air Transport Committee pursuant to section 14(1)(m) of the Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A- 3, and sections 113 and 115 of the Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3. 888

LICENCE

Disallowance of the proposed transfer of a commercial service since the licence had been dormant for a period of more than six months. 797

Amendment of a licence. 808-855

Amendment of a licence by adding the authority to operate fixed wing aircraft in Group E. 850

Consolidation of licence. 864

Request for a further suspension of a licence. 879-917

Authority to operate. 830-837-922

MOTOR VEHICLE TRANSPORT

Special local passenger tariff - Increase - Suspension - Application of section 40 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17 - Constitutional law. 3

PROCEDURE

Motion to lengthen the period of time for filing an application for review. 367

Whether the complainant had the privilege of seeking redress from the Railway Transport Committee in instances where this matter was considered within the grievance and arbitration framework of the collective agreement consistent with the requirements of the Canada Labour Code. 421

Investigation, public hearing and "in camera" sessions to determine whether or not certain freight rates pertaining to the movement of goods by containers were compensatory. 525

Whether or not to grant an interim order preventing VIA Rail from filing Special Local Passenger Tariffs during the investigation. 658

Page

Request for an extension of time to reply to an objection denied since it was not filed within the prescribed period. 797

During the course of an investigation made under subsection 27(4)(a) of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, there in no statutory duty to hold a public hearing. 840

Application for leave to appeal pursuant to section 23 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17. 870

Award of costs. 888

Whether or not a formal notice should be given under sections 21 and 22 of the Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3. 927

PROOF

The criminal standard of proof of beyond a reasonable doubt does not apply to the proceedings of an administrative tribunal. 734

PUBLIC INTEREST

Whether the proposed tariff of pilotage charges published by the Laurentian Pilotage Authority was contrary to the public interest. 39

Whether public convenience and necessity required the granting of a five-year licence for the transport of goods by water as proposed by Arctic Transportation Ltd. 331

Whether public convenience and necessity required the granting of a licence of indefinite duration or for a five-year term as proposed by Cooper Barging Ltd. 347

Whether public convenience and necessity required the granting of a licence to provide a service for the transport of goods by water on an unscheduled basis as proposed by A.B. McLean Ltd. 359

Whether additional charter air services in the Fort McMurray area were required by the present and future public convenience and necessity. 415

Whether the provision of lockers at the Montreal Central Station was required for rail passengers. 437

The Railway Transport Committee must have regard to the public interest as well as to the need of the railway company to provide an efficient service in considering whether or not to grant leave to close or to abandon a station. 445

Passenger train service should be maintained in the public interest. 459

	Page
Whether the protection and safety of the public would be satisfied if, pursuant to section 197 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, the authority to construct a second mainline track at grade across certain unopened road allowances located within the Village of of Kapasiwin, Alberta, was allowed.	482
When assessing an application for leave to expropriate, great consideration should be given to future, as opposed to present, public convenience.	665
Whether on not the proposed change of control would be prejudicial to the public interest.	771
Whether the proposal for the change of control and consolidation would be prejudicial to the public interest.	801
Whether the addition of the point Frobisher Bay to the applicant's licence would be to the detriment of the existing services to remote northern communities.	808
Whether the proposed service offering competitive tariffs and a greater frequency would be to the advantage of the travelling public.	830
Whether the proposed service offering unrestricted economy fares would be to the advantage of the travelling public.	837
Meaning of public interest under section 27 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17.	840
Whether the proposed service to operate fixed wing aircraft in Group E would satisfy the needs of all users of air services in the High Arctic.	850
Whether the addition of certain points to the applicant's licence was required by present and future public convenience and necessity.	855
Interest of the travelling public outweighs the private interest of the air carriers.	864
Request for continued route protection with respect to points located in southern Canada approved in view of the interest of the travelling public.	912
Request for further suspension of a licence approved only if the point in question is located in southern Canada.	917
Whether or not increased competition would be prejudicial to the public interest.	922-927
Whether or not the proposed services were required to meet the demand of the contracting parties.	931

Page

RAILWAY TRANSPORT

Complaint - Disciplinary action - Procedure. 421

Installation and use of lockers - Jurisdiction - Public interest. 437

Granting a request to remove, close or abandon a station - Effects - Public interest - Error in law. 445

Abandonment - Freight train service - Passenger service - Public interest. 459

Indian lands - Highways - Public interest - Meaning of the word "highway". 482

Movement of goods by containers - Non-compensatory freight rates - Procedure - Costing method. 525

Passenger tariffs - Prima facie case - Public interest - Procedure. 658

Expropriation - Jurisdiction - Canadian Transit Company Act, S.C. 1921, c. 57, as amended - Private rights - Bona fide - Public interest - Test of balance of convenience. 665

Unopened senior road allowance - Transfer of seniority - Junior party. 694

Carriage of goods - Tariffs - Legal tolls - Definition of the word "grain" - Meaning of the bilingual expression "seed grain in sacks - semences en sacs" - Jurisdiction. 699

Cabooseless operation of unit ore trains - Safety - Efficiency - Standard of proof. 734

Protective devices - Cost allocation. 756

Protective devices - Cost allocation - Interpretation. 763

RATES - TARIFFS - TOLLS

Whether the Committee should disallow the proposed fare increase in the new passenger tariff filed by TerraTransport under section 40 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17. 3

Study of the proposed tariff of pilotage charges published by the Laurentian Pilotage Authority. 39

Whether the Railway Transport Committee erred in law when it held that some special interswitching charges fell within the ambit of section 276 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2. 377

Page

Whether the freight rates concerning movement of goods by containers between the mainland and Newfoundland were compensatory. 525

Whether a prima facie case had been made to warrant the granting of leave to appeal VIA Rail's Special Local Passenger Tariffs. 658

Whether or not forage seeds in sacks were entitled to the statutory rates provided for in the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168. 699

Amendment of Air Canada's tariffs with regards to disabled persons. 888

REVIEW COMMITTEE

Railway transport - Application for review of a decision denying stay of an order - Motion to lenghten the period for filing the said application. 367

Railway transport - Freight rates - Special interswitching rates - Compensatory rates. 377

Railway transport - Protection devices at highway crossings - Eligibility to receive a contribution from federal funds. 407

Railway transport - Branch lines - Jurisdiction. 410

Air transport - Charter air service - Public interest - Competition. 415

WATER TRANSPORT

Tariff of pilotage charges - Amendment of the tariff formula - Increase in charges - Public interest - Amendment of some supplementary charges - Jurisdiction. 39

Application for a licence - Public interest - Competition - Duration of licence. 331

Application for a licence - Public interest - Duration of licence. 347

Application for a licence - Public interest - Exemption from the application of the provisions of the Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14. 359